

## Public Policy at the Local Administration Level

00000000000000000000000000000000 (e-book) 0.000000 00000000000000000000000000000000.indd 1

# นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย

## Public Policy at the Local Administration Level

ศุภชัย ยาวะประภาษ

ปิยากร หวังมหาพร

ราคา 600 บาท

จัดทำเป็น E-Book ครั้งที่ 1 เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2564

หนังสือเล่มนี้สงวนลิขสิทธิ์ตาม พ.ร.บ. ลิขสิทธิ์ พุทธศักราช 2558  
ห้ามผู้ใดพิมพ์ซ้ำ ลอกเลียน ส่วนใดส่วนหนึ่งของหนังสือเล่มนี้  
ไม่ว่าในรูปแบบใด ๆ นอกจากจะได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication Data

ศุภชัย ยาวะประภาษ.

นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย (Public Policy at the Local Administration Level).

--กรุงเทพฯ : หนังสืออิเล็กทรอนิกส์ (E-Book), 2564.

616 หน้า.

1. นโยบายสาธารณะ. 2. การปกครองท้องถิ่น. I. ปิยากร หวังมหาพร, ผู้แต่งร่วม. II. ชื่อเรื่อง.

352.34

ISBN 978-616-582-321-0

## คำนำ (พิมพ์ครั้งที่ 2)

ตำราเรื่อง “นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย” เล่มนี้ เป็นตำราอ่านประกอบ การศึกษาในระดับปริญญาตรี ปริญญาโท และปริญญาเอก สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ วิชา นโยบายสาธารณะและวิชาอื่น ๆ ที่สัมพันธ์กัน เช่น การจัดการภาครัฐ การปกครองการบริหารสาธารณะ การปกครองท้องถิ่น นอกจากนั้นตำราเล่มนี้ยังเหมาะสำหรับนักบริหารและนักปฏิบัติระดับท้องถิ่น เพราะเนื้อหาในตำราเล่มนี้เป็นองค์ความรู้ที่สะท้อนภาพการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยด้านนโยบายสาธารณะ

วัตถุประสงค์ของตำราเล่มนี้ คือ อธิบายแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและการปกครองท้องถิ่น วิวัฒนาการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย แนวคิดนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย การกำหนดนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติระดับท้องถิ่นไทย การติดตามและประเมินผลนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย เนื่องจากตำราเล่มนี้เป็นการจัดพิมพ์เป็นครั้งที่ 2 ผู้เขียนได้มีการปรับปรุงเนื้อหา แต่ยังคงจำนวนบทไว้รวมทั้งสิ้น 8 บทเช่นเดิม ทุกบทผู้เขียนได้ปรับปรุงเนื้อหาให้เป็นปัจจุบัน บทที่มีการปรับปรุงมากกว่าบทอื่น ๆ ได้แก่

บทที่ 2 การแบ่งวิวัฒนาการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในแต่ละช่วงที่ผู้เขียนกำหนดไว้ช่วงละ 20 ปี (ตามที่ระบุไว้ในบทที่ 2) ยกเว้นยุคเบิกบานและยืนหยัด (พ.ศ. 2538 – 2556) ที่รวมระยะเวลาได้ 18 ปี เนื่องจากเกิดการรัฐประหารในวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ซึ่งในยุคดังกล่าวเป็นช่วงเวลาที่สังคมไทยอยู่ภายใต้รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (รัฐบาล คสช.) และได้เพิ่มเติมยุครุ่งโรยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย พฤษภาคม (พ.ศ. 2557 - 2561) ที่รวมระยะเวลาได้ประมาณ 4 ปี (นับตั้งแต่เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2557 – เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2561) โดยผู้เขียนกำหนดขอบเขตการเขียนวิวัฒนาการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยของตำราเล่มนี้สิ้นสุดใน พ.ศ. 2561

บทที่ 5 การกำหนดนโยบายสาธารณะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ผู้เขียนได้เพิ่มเติมเนื้อหา การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นที่ต้องสอดคล้องกับแผนระดับชาติและระดับภูมิภาค ความสอดคล้องกับแผนระดับชาติ เช่น แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561- 2580) นโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560- 2564) แนวคิดประเทศไทย 4.0และความสอดคล้องกับแผนระดับภูมิภาค เช่น แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด

บทที่ 6 การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยผู้เขียนได้เพิ่มเติมเนื้อหาเกี่ยวกับการดำเนินโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การนำนโยบายไปปฏิบัติของราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนกลางที่ตั้งในส่วนภูมิภาค ก่อนที่จะกล่าวถึงความสัมพันธ์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนกลาง

บทที่ 7 การติดตามและการประเมินผลนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ผู้เขียนได้เพิ่มเติมเนื้อหาในหลายส่วนด้วยกัน ได้แก่ ประเภทและลักษณะการประเมินผลนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในบทนี้ได้ชี้ให้เห็นถึงการติดตามและประเมินผลนโยบายสาธารณะของส่วนกลาง การติดตามและประเมินผลนโยบายสาธารณะของส่วนภูมิภาคและการติดตามและประเมินผลนโยบายสาธารณะของส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาการประเมินส่วนราชการตามมาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการของกรมพัฒนาชุมชน การถ่ายทอดตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายการประเมินผลการปฏิบัติราชการลงสู่หน่วยปฏิบัติในส่วนภูมิภาคของกรมการพัฒนาชุมชน และกรณีศึกษาการประเมินส่วนราชการตามมาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการของส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการติดตามและประเมินผลในทุกระดับมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน

ผู้เขียนได้จัดทำสื่อการสอน (Power Point) ใหม่ เพื่อประโยชน์แก่นิสิต นักศึกษาในการ  
ทบทวนและประโยชน์ต่อคณาจารย์ในการสอน โดยผู้อ่านสามารถสแกน QR CODE เพื่อดาวน์โหลด  
เอกสารได้

ผู้เขียนหวังว่า ตำราเรื่อง “นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย” เล่มนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อผู้อ่านไม่มากนักน้อย

ศุภชัย ยาวะประภา  
ปิยากร หวังมหาพร

(۷)

## คำนำ

ตำราเรื่อง “นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย” ถือกำเนิดขึ้นท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมทั้งภายนอกและภายในประเทศที่เกิดขึ้นตลอดเวลา นับเนื่องจากประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขในปัจจุบัน สภาพลัทธิลูกคลุกกลานของการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลครั้งแล้วครั้งเล่า ทำให้การปกครองของไทยได้รับการขนานนามว่าเป็นเผด็จการ อำมาตยาธิปไตย หรือแม้แต่ธนาธิปไตย อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าการปกครองของไทยจะได้ถูกเรียกขานว่าอย่างไรก็ตาม ความเป็นจริงที่ปรากฏให้เห็นก็คือ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนชาวไทยอยู่ในระดับต่ำ การปกครองเป็นเรื่องของชนชั้นนำ เช่น ข้าราชการ นักการเมือง นักธุรกิจ การปกครองเป็นแบบรวมศูนย์ จนกระทั่งเมื่อประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้เผยให้เห็นสิทธิและหน้าที่ที่พึงมีของประชาชนชาวไทย และให้ความสำคัญต่อการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน นับแต่นั้นเป็นต้นมา “การกระจายอำนาจ” จึงเป็นประเด็นท้าทายไม่เฉพาะแต่นักการเมืองหรือส่วนราชการในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ที่จะบริหารจัดการให้แนวคิดดังกล่าวปฏิบัติได้จริงและเกิดประโยชน์แก่ประชาชนได้อย่างไร ในอีกด้านหนึ่ง “การกระจายอำนาจ” ได้ท้าทายองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ของไทยในมิติต่าง ๆ เช่น องค์การและการจัดการ การบริหารการคลัง การบริหารทรัพยากรมนุษย์ และนโยบายสาธารณะ ทำให้นักรัฐประศาสนศาสตร์ไทยเพียรพยายามศึกษาวิจัยอย่างต่อเนื่องและไม่ลดละ เพื่อเข้าใจปรากฏการณ์อันเป็นผลของการกระจายอำนาจและแสวงหาวิธีการหรือแนวทางเพื่อออกแบบระบบราชการไทยที่เหมาะสมต่อไป

“นโยบายสาธารณสุขระดับท้องถิ่นไทย” จึงเป็นหนึ่งผลพวงของแนวคิดการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนเป็นความพยายาม ศึกษาวิเคราะห์นโยบายสาธารณสุขของไทยภายหลังบทบาทที่ทวีเพิ่มมากขึ้นของการปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อม ๆ กับศึกษาวิเคราะห์การตอบสนองและบทบาทของส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ดำราเล่มนี้แบ่งการนำเสนอออกเป็น 8 บท ได้แก่

บทที่ 1 ความเบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและการปกครองส่วนท้องถิ่น ในบทนี้  
ผู้เขียนกล่าวถึงแนวคิดเรื่องนโยบายสาธารณะและการปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคิดนโยบายสาธารณะ

(A)

ได้แก่ ความหมาย แนวทางการศึกษา กระบวนการนโยบายสาธารณะ ประกอบด้วย การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลและการยุตินโยบาย

บทที่ 2 วิวัฒนาการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย (ก่อนการเปลี่ยนการปกครอง พ.ศ. 2475 – 2516) ในบทนี้ ผู้เขียนได้กล่าวถึงวิวัฒนาการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยนับตั้งแต่ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึง พ.ศ. 2516 โดยแบ่งการนำเสนอออกเป็น 3 ช่วง ช่วงละ 20 ปีได้แก่ วิวัฒนาการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง หรือยุคทดลองเพื่อเรียนรู้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยช่วงเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475-2495 หรือยุคเตรียมตัวและวางรากฐาน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2496-2516 หรือยุคจำศีลในแต่ละช่วงได้ชี้ให้เห็น ปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย และผลกระทบต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นด้าน โครงสร้างการบริหาร การบริหารงานบุคคลและการบริหารงานคลัง

บทที่ 3 วิวัฒนาการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย (พ.ศ. 2517-ปัจจุบัน) ในบทนี้ ผู้เขียนกล่าวถึงวิวัฒนาการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2517-2537 หรือยุครุ่งอรุณแห่งการปกครองส่วนท้องถิ่น และพ.ศ. 2538-ปัจจุบัน (พ.ศ. 2554) หรือยุคเบิกบานและยืนหยัด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีอิสระในการดำเนินการทั้งในแง่โครงสร้าง การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานคลังและสามารถแสดงบทบาทในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนมากยิ่งขึ้นอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์

บทที่ 4 แนวคิดนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย ในบทนี้ผู้เขียนเสนอแนวคิดนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย ทั้งนี้เพื่อปูพื้นและสร้างความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย ประกอบด้วย ความหมาย องค์ประกอบ ความสำคัญ ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายสาธารณะในระดับชาติ ระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น สภาพแวดล้อมกับนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น ตัวแสดงกับนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น ประเภทนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น เครื่องมือนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น วงจรนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น

บทที่ 5 การกำหนดนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย ในบทนี้กล่าวถึง การกำหนดนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น โดยจะกล่าวถึงแหล่งที่มาของนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น และการกำหนดนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น

บทที่ 6 การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติระดับท้องถิ่นไทย ในบทนี้กล่าวถึงความหมายของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติระดับท้องถิ่น ประเภทโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และลักษณะการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติระดับท้องถิ่น

บทที่ 7 การติดตามและการประเมินผลนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ในบทนี้ผู้เขียนเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับความหมายของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ ประเภทและลักษณะการประเมินผลนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

## บทที่ 8 บทสรุป

นอกจากนั้น ในท้ายบทของทุกบท ผู้เขียนได้จัดทำคำถามเพื่อทบทวนความรู้ และได้จัดทำสื่อการสอน (Power Point) ในรูปแบบซีดี เพื่อประโยชน์แก่นิสิต นักศึกษาในการทบทวนและประโยชน์ต่อคณาจารย์เพื่อใช้ในการสอน

ที่สำคัญอย่างยิ่ง ผู้เขียนขอขอบพระคุณผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านที่กรุณาอนุญาตให้ผู้เขียน  
อ้างอิงข้อความที่ให้ข้อคิด ข้อสังเกตอันเป็นประโยชน์ต่อผู้อ่านในการนำไปใช้ปฏิบัติ และศึกษาต่อ ยอด  
รวมทั้งขอขอบพระคุณที่กรุณาอนุญาตให้นำภาพถ่ายประกอบการจัดทำตำราเล่มนี้ มา ณ ที่นี้

ท้ายนี้ ผู้เขียนหวังว่า ตำราเรื่อง “นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย” เล่มนี้ จะเป็นหนึ่งในหนังสือด้านรัฐประศาสนศาสตร์ของไทยที่จะยังประโยชน์ให้เกิดต่อนิสิต นักศึกษา คณาจารย์ นักวิชาการ นักวิจัย นักปฏิบัติและผู้สนใจทั่วไป หากมีข้อเสนอแนะใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาหนังสือเล่มนี้ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ผู้เขียนยินดีเป็นอย่างยิ่ง

ศุภชัย ยาวะประภา

ปิยากร หวังมหาพร



## สารบัญ

| บทที่ | หน้า                                                                                                 |    |
|-------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1     | ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและการปกครองส่วนท้องถิ่น                                       | 1  |
|       | 1. แนวคิดนโยบายสาธารณะ (Public Policy Concept)                                                       | 7  |
|       | 2. แนวคิดการปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Administration)                                                | 19 |
|       | 3. สรุป                                                                                              | 27 |
|       | 4. คำถาม                                                                                             | 28 |
|       | 5. รายการอ้างอิง                                                                                     | 29 |
|       | 6. แหล่งค้นคว้าเพิ่มเติม                                                                             | 30 |
| 2     | วิวัฒนาการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย (ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475-2516)                   | 31 |
|       | 1. ยุคทดลองเพื่อเรียนรู้ : องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยช่วงก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475         | 39 |
|       | 2. ยุคเตรียมตัวและวางรากฐาน : องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยช่วงหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475-2495 | 47 |
|       | 3. ยุคจำศีล : องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2496-2516                                             | 65 |
|       | 4. สรุป                                                                                              | 90 |
|       | 5. คำถาม                                                                                             | 91 |
|       | 6. รายการอ้างอิง                                                                                     | 91 |
|       | 7. แหล่งค้นคว้าเพิ่มเติม                                                                             | 96 |

## สารบัญ (ต่อ)

|       |                                                                                               |      |
|-------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| บทที่ |                                                                                               | หน้า |
| 3     | วิวัฒนาการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย (พ.ศ. 2517-2561).....                                   | 97   |
|       | 1. ยุครุ่งอรุณแห่งการปกครองส่วนท้องถิ่น : องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย<br>พ.ศ. 2517-2537.....  | 103  |
|       | 2. ยุคเบิกบานและยืนหยัด : องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2538-2556...                       | 124  |
|       | 3. ยุคร่วงโรยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย<br>พ.ศ. 2557-2561..... | 151  |
|       | 4. สรุป.....                                                                                  | 164  |
|       | 5. คำถาม.....                                                                                 | 165  |
|       | 6. รายการอ้างอิง.....                                                                         | 166  |
|       | 7. แหล่งค้นคว้าเพิ่มเติม.....                                                                 | 171  |
| 4     | แนวคิดนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย.....                                        | 173  |
|       | 1. ความหมายนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....                                      | 179  |
|       | 2. องค์ประกอบนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....                                    | 186  |
|       | 3. ความสำคัญของนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....                                  | 187  |
|       | 4. ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายสาธารณะในระดับชาติ ระดับภูมิภาคและระดับ<br>ท้องถิ่น.....          | 191  |
|       | 5. สภาพแวดล้อมกับนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....                                | 195  |
|       | 6. ตัวแสดงกับนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....                                    | 201  |
|       | 7. ประเพณีนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....                                       | 204  |
|       | 8. เครื่องมือนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....                                    | 213  |
|       | 9. วงจรนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....                                          | 215  |

(3)

## สารบัญ (ต่อ)

|                                                                                                                      |      |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| บทที่                                                                                                                | หน้า |
| 10. สรุป.....                                                                                                        | 216  |
| 11. คำถาม.....                                                                                                       | 218  |
| 12. รายการอ้างอิง.....                                                                                               | 218  |
| 13. แหล่งค้นคว้าเพิ่มเติม.....                                                                                       | 223  |
| <br>5 การกำหนดนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย.....                                                       | 225  |
| 1. แหล่งที่มาของนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....                                                        | 234  |
| 2. การกำหนดนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....                                                             | 260  |
| 3. ความสัมพันธ์ของการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการ<br>ส่วนภูมิภาคและราชการส่วนกลาง.....              | 336  |
| 4. สรุป.....                                                                                                         | 337  |
| 5. คำถาม.....                                                                                                        | 338  |
| 6. รายการอ้างอิง.....                                                                                                | 338  |
| 7. แหล่งค้นคว้าเพิ่มเติม.....                                                                                        | 344  |
| <br>6 การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย.....                                                 | 345  |
| 1. ความหมายของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วน<br>ท้องถิ่น.....                                        | 352  |
| 2. ประเภทโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....                                                                     | 358  |
| 3. รูปแบบการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....                                                 | 377  |
| 4. ความสัมพันธ์ของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วน<br>ท้องถิ่น ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนกลาง..... | 410  |

(ល)

## สารบัญ (ต่อ)

|                                                                                          |      |
|------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| บทที่                                                                                    | หน้า |
| 5. สรุป.....                                                                             | 434  |
| 6. คำถาม.....                                                                            | 435  |
| 7. รายการอ้างอิง.....                                                                    | 435  |
| 8. แหล่งค้นคว้าเพิ่มเติม.....                                                            | 442  |
| <br>                                                                                     |      |
| 7 การติดตามและการประเมินผลนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<br>ไทย.....           | 443  |
| 1. ความหมายของการติดตามและประเมินผลนโยบายสาธารณะ.....                                    | 449  |
| 2. ประเภทและลักษณะการประเมินผลนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครอง<br>ส่วนท้องถิ่น.....          | 453  |
| 3. กรณีศึกษาการประเมินส่วนราชการตามมาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพใน<br>การปฏิบัติราชการ..... | 486  |
| 4. สรุป.....                                                                             | 531  |
| 5. คำถาม.....                                                                            | 532  |
| 6.รายการอ้างอิง.....                                                                     | 532  |
| 7. แหล่งค้นคว้าเพิ่มเติม.....                                                            | 535  |
| <br>                                                                                     |      |
| 8 บทส่งท้าย.....                                                                         | 537  |
| <br>                                                                                     |      |
| บรรณานุกรม.....                                                                          | 551  |
| อภิธานศัพท์.....                                                                         | 581  |
| ดัชนีชื่อ.....                                                                           | 589  |
| Name Index.....                                                                          | 592  |
| ดัชนีคำศัพท์.....                                                                        | 593  |
| ประวัติผู้เขียน.....                                                                     | 595  |

(၇)

## สารบัญตาราง

| ตารางที่ |                                                                                                                                                                                    | หน้า |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 1.1      | กระบวนการนโยบายสาธารณะ.....                                                                                                                                                        | 11   |
| 2.1      | รายชื่อนายกรัฐมนตรี วันเริ่มและสิ้นสุดการดำรงตำแหน่ง และเหตุการณ์ออกจากตำแหน่ง.....                                                                                                | 48   |
| 2.2      | ชื่อรัฐธรรมนูญ วันเริ่มต้นและสิ้นสุด ระยะเวลาการใช้ และสาเหตุการสิ้นสุด.....                                                                                                       | 49   |
| 2.3      | เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่และการควบคุมด้านการบริหารงาน การบริหารงานบุคคลและการบริหารงานคลังของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 และ พ.ศ. 2481.....                               | 62   |
| 2.4      | รายชื่อนายกรัฐมนตรี วันเริ่มและสิ้นสุดการดำรงตำแหน่ง และเหตุการณ์ออกจากตำแหน่ง.....                                                                                                | 66   |
| 2.5      | ชื่อรัฐธรรมนูญ วันเริ่มต้นและสิ้นสุด ระยะเวลาการใช้ และสาเหตุการสิ้นสุด.....                                                                                                       | 67   |
| 2.6      | วิวัฒนาการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 ยุค ตั้งแต่ พ.ศ. 2475-2516.....                                                                                                               | 81   |
| 2.7      | แสดงการเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และ พ.ศ. 2511 (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2511 ไม่ได้เปลี่ยนแปลงภารกิจของเทศบาลนครจึงไม่ได้แสดงในตาราง)..... | 82   |
| 2.8      | แสดงการเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 และ พ.ศ. 2511.....                                                                                   | 86   |
| 2.9      | เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 และ พ.ศ. 2511.....                                                      | 88   |
| 3.1      | รายชื่อนายกรัฐมนตรี วันเริ่มและสิ้นสุดการดำรงตำแหน่ง และเหตุการณ์ออกจากตำแหน่ง.....                                                                                                | 104  |
| 3.2      | ชื่อรัฐธรรมนูญ วันเริ่มต้นและสิ้นสุด ระยะเวลาการใช้ และสาเหตุการสิ้นสุด.....                                                                                                       | 105  |
| 3.3      | เปรียบเทียบพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2517.....                                                                                          | 120  |

## สารบัญตาราง (ต่อ)

| ตารางที่                                                                                                                                                                                                                                    | หน้า |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 3.4 รายชื่อนายกรัฐมนตรี วันเริ่มและสิ้นสุดการดำรงตำแหน่ง และเหตุการณ์ออกจากตำแหน่ง.....                                                                                                                                                     | 125  |
| 3.5 ชื่อรัฐธรรมนูญ วันเริ่มต้นและสิ้นสุด ระยะเวลาการใช้ และสาเหตุการสิ้นสุด.....                                                                                                                                                            | 126  |
| 3.6 กฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสาระสำคัญ.....                                                                                                                                                                   | 133  |
| 3.7 รัฐธรรมนูญในยุครัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (รัฐบาล คสช.).....                                                                                                                                                                         | 153  |
| 3.8 สรุปเนื้อหารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 หมวด 14 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....                                                                                                                                                  | 154  |
| 3.9 แสดงสาระสำคัญของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ....                                                                                                                                                                | 160  |
| 4.1 อัตราการจ่ายเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุในแต่ละช่วงอายุ.....                                                                                                                                                                             | 199  |
| 5.1 ความสอดคล้องของนโยบายของคณะรัฐมนตรีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 77 ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ.....                                                                                       | 247  |
| 5.2 เปรียบเทียบแผนพัฒนาท้องถิ่น.....                                                                                                                                                                                                        | 308  |
| 5.3 .แสดงตัวอย่างการงบประมาณ 3 ปีย้อนหลังของเทศบาลตำบลเขาฉกรรจ์.....                                                                                                                                                                        | 315  |
| 5.4 สรุปความเชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560–2564) ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดสระแก้ว และยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลตำบลเขาฉกรรจ์..... | 319  |
| 5.5 แสดงตัวอย่างรายละเอียดยุทธศาสตร์.....                                                                                                                                                                                                   | 325  |
| 5.6 แสดงสรุปโครงการที่จะดำเนินการของเทศบาลตำบลเขาฉกรรจ์ตามแผนพัฒนาท้องถิ่น 4 ปี (พ.ศ. 2561-2564).....                                                                                                                                       | 326  |

## สารบัญตาราง (ต่อ)

| ตารางที่                                                                                                                     | หน้า |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 5.7 แสดงตัวอย่างบัญชีสรุปโครงการพัฒนาแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ. 2561-2564) เทศบาลตำบลเขาฉกรรจ์.....                         | 328  |
| 5.8 แสดงตัวอย่างรายละเอียดโครงการพัฒนาแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ. 2561-2564) เทศบาลตำบลเขาฉกรรจ์.....                        | 331  |
| 5.9 องค์ประกอบของแนวทางการพิจารณาการติดตามและประเมินผลยุทธศาสตร์เพื่อความสอดคล้องแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี.....                  | 332  |
| 5.10 แสดงองค์ประกอบของแนวทางการพิจารณาการติดตามและประเมินผลโครงการเพื่อความสอดคล้องแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี.....                | 333  |
| 6.1 หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....                                                   | 364  |
| 6.2 แสดงรูปแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยตามประเภทของรายได้.....                                      | 403  |
| 6.3 สรุปหัวข้อหลักในการเขียนโครงการ.....                                                                                     | 413  |
| 7.1 การกำหนดจำนวนตัวชี้วัดการประเมินส่วนราชการตามมาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561..... | 457  |
| 7.2 หลักเกณฑ์การประเมินส่วนราชการ.....                                                                                       | 462  |
| 7.3 ระดับการประเมินผลตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ.....                                                                        | 470  |
| 7.4 ตัวชี้วัด 5 ด้าน ตามกรอบการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....                                            | 474  |
| 7.5 ระดับผลการประเมิน.....                                                                                                   | 486  |
| 7.6 องค์ประกอบการประเมิน และตัวชี้วัด.....                                                                                   | 487  |
| 7.7 คำอธิบาย และการกำหนดเป้าหมายของตัวชี้วัดการประเมิน.....                                                                  | 489  |
| 7.8 องค์ประกอบการประเมิน และตัวชี้วัด.....                                                                                   | 503  |
| 7.9 คำอธิบาย และการกำหนดเป้าหมายของตัวชี้วัดการประเมิน.....                                                                  | 505  |

## สารบัญตาราง (ต่อ)

| ตารางที่ |                                                                                                                             | หน้า |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 7.10     | ประเด็นการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Performance Assessment : LPA) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560..... | 516  |
| 7.11     | องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลการประเมินภาพรวมทั้ง 4 ด้านสูงสุด.....                                                       | 524  |

(n)

## สารบัญ

| ภาพที่                                                                                                                                                        | หน้า |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 5.1 แสดงการหลุดพ้นกับดักของประเทศไทย 4.0.....                                                                                                                 | 268  |
| 6.1 แสดงความสัมพันธ์การนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนกลาง.....                                                   | 430  |
| 7.1 การติดตามและประเมินผลนโยบายสาธารณะของส่วนท้องถิ่นภายใต้หลักการ 4 ป.....                                                                                   | 472  |
| 7.2 แสดงผลการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปี พ.ศ. 2557-2560.....                                                                         | 520  |
| 7.3 แสดงผลการประเมิน LPA รายด้าน ประจำปี พ.ศ. 2559 และ พ.ศ. 2560.....                                                                                         | 521  |
| 7.4 แสดงผลการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลการประเมินเฉลี่ย 4 ด้าน ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 ประจำปี พ.ศ. 2558 พ.ศ. 2559 และ พ.ศ. 2560.....                 | 522  |
| 7.5 แสดงผลการประเมินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลคะแนนทั้ง 4 ด้าน โดยแต่ละด้านได้คะแนนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 ประจำปี พ.ศ. 2558 พ.ศ. 2559 และ พ.ศ. 2560..... | 523  |
| 7.6 แสดงแบบสรุปผลคะแนน.....                                                                                                                                   | 527  |
| 7.7 แสดงผลการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Performance Assessment : LPA) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ของจังหวัดสมุทรสาคร.....            | 529  |

(๓)



## สารบัญแผนภูมิ

| แผนภูมิที่                                                                                                                                         | หน้า |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 4.1 ตัวอย่างความสัมพันธ์ของนโยบายสาธารณะของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นตามที่ระบุไว้ในกฎหมายพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. 2535..... | 192  |
| 5.1 ขั้นตอนการตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด.....                                                                                           | 273  |
| 5.2 ขั้นตอนการตราเทศบัญญัติเทศบาลตำบล.....                                                                                                         | 276  |
| 5.3 ขั้นตอนการตราเทศบัญญัติเทศบาลเมือง/นคร.....                                                                                                    | 277  |
| 5.4 ขั้นตอนการตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล.....                                                                                              | 279  |
| 5.5 ขั้นตอนการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร.....                                                                                                      | 282  |
| 5.6 ขั้นตอนการออกข้อบัญญัติเมืองพัทยา.....                                                                                                         | 285  |
| 5.7 ขั้นตอนการตราข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณ รายจ่ายเพิ่มเติมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด.....                                      | 290  |
| 5.8 ขั้นตอนการตราข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณ รายจ่ายเพิ่มเติมของเทศบาล.....                                                        | 292  |
| 5.9 ขั้นตอนการตราข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณ รายจ่ายเพิ่มเติมขององค์การบริหารส่วนตำบล.....                                         | 295  |
| 5.10 ขั้นตอนการตราข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณ รายจ่ายเพิ่มเติมของกรุงเทพมหานคร.....                                                | 297  |
| 5.11 ขั้นตอนการตราข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณ รายจ่ายเพิ่มเติมของเมืองพัทยา.....                                                   | 299  |
| 5.12 แสดงตัวอย่างแผนผังยุทธศาสตร์ (Strategic Map).....                                                                                             | 324  |
| 5.13 สรุปความเชื่อมโยงแผนพัฒนาระดับต่าง ๆ กับ แผนพัฒนาท้องถิ่น และ งบประมาณท้องถิ่น.....                                                           | 335  |

(๑)

## สารบัญแผนภูมิ (ต่อ)

| แผนภูมิที่                                                                                                                                                              | หน้า |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 6.1 แหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....                                                                                                                         | 359  |
| 6.2 ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติกรณีเงินอุดหนุนทั่วไปแบบกำหนด<br>วัตถุประสงค์ โครงการเงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนการสงเคราะห์<br>เบี้ยยังชีพคนชรา.....                      | 383  |
| 6.3 ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ กรณีเงินอุดหนุนทั่วไปแบบกำหนด<br>วัตถุประสงค์ โครงการเงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนอาหารกลางวัน.....                                         | 385  |
| 6.4 ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ กรณีโครงการที่ใช้เงินสนับสนุนจาก<br>องค์การบริหารส่วนจังหวัด.....                                                                       | 389  |
| 6.5 ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ กรณีเงินอุดหนุนเฉพาะกิจโครงการ<br>สนับสนุนการจัดการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย 15 ปี ของโรงเรียนใน<br>สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น..... | 391  |
| 7.1 กรอบการประเมินส่วนราชการตามมาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพใน<br>การปฏิบัติราชการส่วนกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561.....                                                  | 456  |
| 7.2 การประเมินส่วนราชการตามมาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพใน<br>การปฏิบัติราชการของจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561.....                                                    | 464  |
| 7.3 ตัวชี้วัดในองค์ประกอบ Area Base.....                                                                                                                                | 467  |

(၆)

# บทที่ 1

ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและ  
การปกครองส่วนท้องถิ่น



## วัตถุประสงค์

1. เพื่อให้สามารถเข้าใจความหมายและความสำคัญของนโยบายสาธารณะ ตลอดจนสามารถอธิบายถึงการศึกษานโยบายสาธารณะ
2. เพื่อให้สามารถเข้าใจรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนสามารถอธิบายในเชิงเปรียบเทียบระหว่างรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยกับรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศอื่น ๆ



- แนวคิดนโยบายสาธารณะ
- แนวคิดการปกครองส่วนท้องถิ่น



## บทที่ 1

### ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและการปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 1. แนวคิดนโยบายสาธารณะ (Public Policy Concept)

การศึกษานโยบายสาธารณะในต่างประเทศมีพัฒนาการมายาวนานนับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สำหรับประเทศไทย การศึกษานโยบายสาธารณะเกิดขึ้นเมื่อประเทศไทยมีนโยบายส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514) ในสมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร (คณะรัฐมนตรีคณะที่ 30 พ.ศ. 2506-2512) ความสนใจศึกษามุ่งเน้นไปที่การจัดทำโครงการ การบริหารงานโครงการ การวางแผนการบริหาร และการประเมินผลโครงการของภาครัฐ เพื่อผลิตคนไปทำงานในส่วนราชการเป็นสำคัญ จวบจนเมื่อสังคมเศรษฐกิจเติบโตและซับซ้อนมากขึ้น อันเนื่องจากกระแสโลกาภิวัตน์ กระแสประชาธิปไตย กระแสสิทธิมนุษยชน และวงจรเศรษฐกิจโลกที่มีความผันผวนเป็นระยะ อันนำไปสู่กระแสการปฏิรูปการบริหารของต่างประเทศภายใต้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในช่วงปี พ.ศ. 2523 ทั้งหมดนี้จึงเป็นแรงผลักดันที่สำคัญทำให้ประเทศไทยเกิดกระแสการปฏิรูประบบราชการในประเทศ โดยมีแนวคิดที่สำคัญ คือ การหันมาให้ความสำคัญกับการบริการสาธารณะที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน การจัดทำแผนและการบริหารโครงการที่มีประสิทธิภาพประสิทธิผลของโครงการ รวมไปถึงการคิดค้นพัฒนาสร้างสรรค์นวัตกรรมการบริหารที่เน้นการใช้ทรัพยากรร่วมกันในรูปแบบเครือข่าย เป็นต้น พลวัตการเปลี่ยนแปลงหมุนเนื่องและเคลื่อนตัวอย่างรวดเร็วดังกล่าวย่อมเลี่ยงไม่ได้ที่จะมีผลกระทบต่อองค์ความรู้ของนโยบายสาธารณะ นักวิชาการด้านนโยบายสาธารณะจึงหันมาให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การนำแนวคิดของศาสตร์ในสาขาอื่น ๆ เช่น การบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์ การตลาด การบริหารจัดการภาครัฐแบบเครือข่าย และเทคนิควิธีการประเมินผลแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ มาประยุกต์ใช้กับการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนการประเมินผลนโยบายสาธารณะ ปรากฏการณ์ดังกล่าวไม่เพียงเกิดขึ้นในการบริหารภาครัฐส่วนกลางเท่านั้น แต่ได้แผ่อิทธิพลไปยังการบริหารราชการในส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

ด้วยความสำคัญของนโยบายสาธารณะที่มีต่อการจัดการภาครัฐทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น การศึกษาแนวคิดนโยบายสาธารณะของต่างประเทศอันประกอบด้วย ความหมาย

นโยบายสาธารณะ แนวการศึกษา นโยบายสาธารณะ การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบายสาธารณะ จึงเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องต่อการทำความเข้าใจนโยบายสาธารณะของไทยทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น ดังนั้น เพื่อให้สามารถเข้าใจนโยบายสาธารณะในเบื้องต้นจึงควรเริ่มต้นจากการเข้าใจถึงความหมายและแนวคิดนโยบายสาธารณะของนักวิชาการต่างประเทศ โดยมีรายละเอียดดังนี้

### 1.1 ความหมาย (Definition)

นักวิชาการต่างประเทศได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะไว้ สามารถจำแนกได้  
อย่างน้อย 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มประเทศสหรัฐอเมริกา กลุ่มประเทศสหราชอาณาจักรและกลุ่มประเทศออสเตรเลีย

นักวิชาการกลุ่มประเทศสหรัฐอเมริกา เช่น โคชรานและมาโลน (Charles L. Cochran & Eloise F. Malone, 2005 : 1) คราฟท์และเฟอร์ลองก์ (Michael E. Kraft & Scott R. Furlong, 2004 : 4) ดาย (Thomas R. Dye, 2002 : 1) เกอร์สตัน (Larry N. Gerston, 1997 : 6-7) โกนิค (Louis W. Koenig, 1986 : 1) แอนเดอร์สัน (James E. Anderson, 1975 : 70) เช่น ดาย (Thomas R. Dye, 2002 : 1) ได้กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ คือ กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ

นักวิชาการกลุ่มประเทศสหราชอาณาจักร เช่น ฮอกวูดและกันน์ (Brain W. Hogwood & Lewis A. Gunn, 1984 : 14) ได้กล่าวว่า นโยบายสาธารณะคือ การแสดงจุดประสงค์หรือจุดหมายปลายทางของกิจกรรมของรัฐบาลในเรื่องใดเรื่องหนึ่งและเป็นการอธิบายถึงการดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

นักวิชาการกลุ่มประเทศออสเตรเลีย เช่น บริจแมนและเดวิส (Peter Bridgman & Glyn Davis, 2003 : 3) ได้กล่าวว่า นโยบายสาธารณะคือ เครื่องมือของการปกครอง เป็นการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะให้เป็นไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง นโยบายเป็นผลจากการแข่งขันระหว่างความคิด ผลประโยชน์และอุดมการณ์ในระบบการเมือง

ดังนั้น จากนิยามของนักวิชาการทั้งหลายข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง การตัดสินใจของรัฐบาลในการดำเนินกิจกรรมหรือไม่ดำเนินกิจกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณะ นอกจากนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่านโยบายสาธารณะยังเป็นกิจกรรมที่รัฐบาลอาจเป็นผู้ดำเนินการเองหรือให้ตัวแทนเป็นผู้ดำเนินการเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน

## 1.2 แนวการศึกษานโยบายสาธารณะ (Public Policy Approach)

แนวทางในการศึกษานโยบายสาธารณะแบ่งออกเป็น 2 แนวทาง ได้แก่ แนวทางการศึกษาเชิงพรรณนา (Descriptive Approach) และแนวทางการศึกษาเชิงชี้แนะ<sup>1</sup> (Prescriptive Approach)

นักวิชาการที่กล่าวถึงแนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะ เช่น ฮอกวูดและกันน์ (1984 : 26-29) กล่าวว่า การศึกษานโยบายสาธารณะเชิงพรรณนาเป็นการศึกษานโยบายที่มุ่งเน้นการตอบคำถามว่า นโยบายถูกกำหนดอย่างไร ในขณะที่การศึกษานโยบายสาธารณะเชิงชี้แนะมุ่งตอบคำถามว่า นโยบายควรเป็นอย่างไร ฮอกวูดและกันน์กล่าวต่อไปว่า นโยบายสาธารณะเชิงพรรณนาเป็นการศึกษากระบวนการนโยบายสาธารณะและเนื้อหาของตัวนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาเนื้อหาของตัวนโยบาย

นโยบายจะศึกษาเกี่ยวกับความเป็นมา เจตนารมณ์ ลักษณะและการดำเนินงานของนโยบาย ในขณะที่การศึกษากิจกรรมนโยบายจะเป็นการศึกษาขั้นตอนหรือวิธีการกำหนดนโยบาย อิทธิพลของตัวแสดงในการกำหนดนโยบายโดยการศึกษากิจกรรมนโยบายจะใช้ตัวแบบเป็นกรอบในการศึกษา เพื่อสร้างองค์ความรู้ในทางวิชาการ ส่วนการศึกษาเชิงชี้แนะจะเป็นการนำความรู้ของศาสตร์ในสาขาต่าง ๆ มาใช้ในการศึกษานโยบายสาธารณะ เช่น เศรษฐศาสตร์ วิทยาการจัดการ คณิตศาสตร์ ทั้งนี้เพื่อเป็นข้อมูลแก่ผู้กำหนดนโยบายว่าควรตัดสินใจหรือกำหนดนโยบายอย่างไร

สำหรับตำราเรื่องนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเล่มนี้ เป็นการศึกษาตามแนวทางอธิบายหรือศึกษากิจกรรมนโยบาย ประกอบด้วย การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การติดตามและการประเมินผลนโยบาย เพื่ออธิบายว่านโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกกำหนดขึ้นมาได้อย่างไร มีลักษณะและวิธีการนำไปปฏิบัติอย่างไร ตลอดจนมีการติดตามและประเมินผลอย่างไร

## 1.3 กระบวนการนโยบายสาธารณะ (Public Policy Process)

การศึกษากิจกรรมนโยบายนับว่าเป็นแนวการศึกษาที่ได้รับความสนใจกว่าแนวการศึกษาอื่น การศึกษากิจกรรมนโยบายเป็นการพิจารณา “กิจกรรม” หรือ “กระบวนการ” ที่เกิดขึ้นในระบบการเมือง นักวิชาการที่กล่าวถึงเรื่องกระบวนการนโยบายที่สำคัญ ๆ เช่น ดาย และ คราฟท์และเฟอร์ลองก์ โดยกล่าวว่ากระบวนการนโยบายนั้นประกอบด้วยขั้นตอนหรือกระบวนการ

<sup>1</sup> Prescriptive เกี่ยวกับใบสั่งยา กฎ คำสั่ง การกำหนด การชี้แนะ ในที่นี้เมื่อนำมาใช้ในการศึกษานโยบายสาธารณะ ผู้เขียนจึงใช้คำว่า “การศึกษาเชิงชี้แนะ”

นับตั้งแต่ 1. การระบุปัญหา หมายถึง การพิจารณาปัญหาว่าถูกรับรู้หรือถูกนิยามอย่างไร และเป็นการพิจารณาหรือตัดสินใจโดยผู้มีอำนาจตัดสินใจ ซึ่งก็คือรัฐบาล ว่าปัญหาอะไรที่จำเป็นเร่งด่วนที่ต้องได้รับการแก้ไข 2. การกำหนดนโยบาย หมายถึง การออกแบบเป้าหมายนโยบายและกลยุทธ์เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ 3. การอนุมัตินโยบาย หมายถึง การสนับสนุนทางการเมืองและการตรากฎหมาย 4. การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้ส่วนราชการสามารถนำนโยบายไปดำเนินการได้ 5. การประเมินผลนโยบายและโครงการ หมายถึง การประเมินผลกระทบ รวมทั้งด้านความสำเร็จหรือด้านความล้มเหลวของนโยบาย และ 6. การเปลี่ยนแปลงนโยบาย หมายถึง การปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงเป้าหมายให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมใหม่ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง กระบวนการนโยบายตามแนวคิดของตายและคราฟท์และเฟอร์ลองก์ อาจมีส่วนที่แตกต่างกันอยู่บ้าง กล่าวคือ คราฟท์และเฟอร์ลองก์ มีการเพิ่มขั้นตอนการอนุมัตินโยบายและการเปลี่ยนแปลงนโยบายเข้าไปในกระบวนการนโยบาย

อย่างไรก็ตาม หากนำแนวคิดของนักวิชาการที่ได้กล่าวไปข้างต้นมาผนวกกันจะสามารถแสดงกระบวนการนโยบายดังตารางที่ 1.1 โดยในแต่ละขั้นตอนจะมีผู้เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้ส่วนเสียกับนโยบายแตกต่างกันออกไป ตัวอย่างเช่น ในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดाय และคราฟท์และเฟอร์ลองก์มีความเห็นว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น ประธานาธิบดี เจ้าหน้าที่ในทำเนียบขาว องค์การและหน่วยงานต่าง ๆ

### ตารางที่ 1.1 กระบวนการนโยบายสาธารณะ

| กระบวนการ            | กิจกรรม                                                                                                | ผู้เกี่ยวข้อง                                                                  |
|----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|
| การระบุปัญหา         | การแสดงความต้องการ<br>ของรัฐบาลในการแก้ปัญหา                                                           | สื่อมวลชน<br>กลุ่มผลประโยชน์<br>การริเริ่มจากประชาชน<br>ความเห็นของสาธารณะ     |
| การพิจารณาของรัฐบาล  | การตัดสินใจว่าปัญหาอะไรที่<br>รัฐบาลต้องการแก้ไข                                                       | สื่อมวลชน<br>ชนชั้นนำ เช่น สภา<br>ประธานาธิบดี เป็นต้น                         |
| การกำหนดนโยบาย       | การพัฒนานโยบายเพื่อ<br>แก้ไขปัญหา                                                                      | เจ้าหน้าที่ทำเนียบขาว<br>คณะกรรมการการรัฐสภา<br>กลุ่มผลประโยชน์<br>นักวิชาการ  |
| การอนุมัตินโยบาย     | การตัดสินใจเลือกแนวทาง<br>แก้ปัญหา<br>การออกกฎหมาย                                                     | ประธานาธิบดี<br>ศาล<br>รัฐสภา                                                  |
| การนำนโยบายไปปฏิบัติ | การจัดองค์กร/หน่วยงาน<br>การให้บริการ/การลดภาษี                                                        | ประธานาธิบดี<br>และเจ้าหน้าที่ทำเนียบขาว<br>การดำเนินการของ<br>องค์กร/หน่วยงาน |
| การประเมินผล         | การรายงานผลลัพธ์โครงการ<br>การประเมินผลกระทบต่อกลุ่ม<br>เป้าหมายและไม่ใช่เป้าหมาย                      | หน่วยงานที่นำนโยบาย<br>ไปปฏิบัติ สื่อมวลชน<br>นักวิชาการ                       |
| การเปลี่ยนแปลงนโยบาย | การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเป้าหมาย<br>และวิธีการให้สอดคล้องกับสภาพ-<br>แวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง | หน่วยงานที่นำนโยบาย<br>ไปปฏิบัติ สื่อมวลชน<br>ผู้กำหนดนโยบาย                   |

ที่มา : Thomas R. Dye, 2002: 32-33, Michael E. Kraft & Scott R. Furlong, 2004 : 78.