

# การกำหนดนโยบายของรัฐ:

บทวิเคราะห์ปัญหาและทางออกของประเทศกำลังพัฒนา

ปกรณ์ ปรีชากร

## 1. ความนำ

เป็นที่ยอมรับกันว่าเมื่อแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาได้มีบทบาทแทรกซึมและขยายตัวออกไปสู่วงการต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง แนวคิดนี้ได้กลายเป็นหลักการสำคัญในการวางแนวทางการปฏิบัติงาน การกำหนดกระบวนการที่เกี่ยวข้อง การจัดองค์การเพื่อรองรับภารกิจที่เพิ่มมากขึ้น ในบางกรณีก็มีฐานะเป็นจุดมุ่งหมายของการดำเนินกิจการของหน่วยงานหลาย ๆ ระดับ และในบางกรณีปรัชญาของการพัฒนาเองก็มีฐานะเป็นนโยบายในการกำหนดขอบข่ายของกิจกรรมภายในชุมชนโดยทั่วไป เมื่อเป็นเช่นนี้การสังเกตและวิเคราะห์ถึงกลวิธีในการดำเนินนโยบาย ในอันที่จะสร้างสังคมของตนให้บรรลุเป้าหมายแห่งการพัฒนานั้น จึงนับได้ว่าเป็นเรื่องที่มีคุณค่าควรแก่การสนใจศึกษาค้นคว้า และคิดค้นเพื่อทราบถึงองค์ประกอบบางประการที่เป็นปัญหาในการจัดการเกี่ยวกับกระบวนการของนโยบายการแก้ปัญหาเหล่านั้น ตลอดจนการเสนอองค์ประกอบทางด้านอื่น ๆ ที่เป็นผลให้การดำเนินนโยบายเหมาะสมกับสภาพสังคมแต่ละแห่ง และสร้างความพึงพอใจให้เกิดขึ้นแก่ชุมชนนั้นได้

ในบางทัศนะของนักวิชาการที่มองเห็นว่า การบริหารกิจการด้านการพัฒนานั้นหมายถึง "การบริหารการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐ ในรูปของนโยบายแห่งรัฐที่กำหนดไว้ อย่างแน่ชัด"<sup>1</sup> ก็ยังเป็นสิ่งยืนยันที่เด่นชัดขึ้นอีกทางหนึ่ง ที่ทำให้การวิเคราะห์เรื่องนโยบายของรัฐ ในแง่ของพื้นฐานแห่งการบริหารการพัฒนา เป็นกรณีที่ควรพิจารณาอย่างยิ่งขึ้น

เหตุที่เป็นเช่นนั้นก็เนื่องจาก โดยเนื้อแท้แล้ว การกำหนดนโยบายของรัฐ (public policy-making) มิใช่เรื่องง่ายต่อการทำความเข้าใจเหมือนกับการมองภาพเขียนที่สวยงาม ทั้งนี้เนื่องจากลึกลงไปในเนื้อหาสาระของการกำหนดนโยบายนั้น "เป็นเรื่องที่ยุ่ยาก สลับ

ซับซ้อน เป็นกระบวนการที่เคลื่อนไหวภายใต้องค์ประกอบต่างๆ ที่มีส่วนเสริมสร้างนโยบายนั้น ในลักษณะที่แตกต่างกัน จึงเป็นเรื่องของการกำหนดแนวทางสำคัญสำหรับกิจกรรมที่จะดำเนินไปในอนาคต ซึ่งแนวทางดังกล่าวนั้นจะเป็นไปได้โดยดีที่สุกก็ต่อเมื่อได้บรรลุเป้าหมายที่ถือว่าเป็นผลประโยชน์ของสาธารณชน (public interest)<sup>2</sup>

จุดมุ่งหมายประการสำคัญของการเสนอเรื่องราวเกี่ยวกับนโยบายของรัฐในที่นี้ จึงเป็นความพยายามที่จะพิจารณาถึงหลักการกำหนดนโยบายในแง่มุมบางประการที่เห็นว่าเป็นปัญหาอยู่เสมอในประเทศกำลังพัฒนา ด้วยการสำรวจแนวความคิดที่เกี่ยวข้องจากเอกสารทางวิชาการ ประกอบกับการวิเคราะห์ข้อเท็จจริงในสังคมใกล้ตัว คือสังคมไทยของเรา เพื่อนำไปสู่ทางออกที่น่าพอใจ สำหรับการดำเนินกลวิธีที่เหมาะสมต่อการบริหารการพัฒนา และการสร้างนโยบายที่จะก่อให้เกิดความพึงพอใจแก่ชนส่วนใหญ่ต่อไป

## 2. นโยบายของรัฐ: แนวทางในการสร้างความเข้าใจ

ได้มีผู้พยายามให้ความหมายคำว่านโยบายของรัฐไปในหลาย ๆ ทาง สุดแต่แต่ผู้ใดประสงค์และแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์ของนักวิชาการแต่ละคน อย่างไรก็ตามที่จุดมุ่งมองจะอยู่ภายใต้พื้นฐานอันสำคัญสองประการคือ แนวทางในการปฏิบัติงานของรัฐบาลประการหนึ่ง กับอีกประการหนึ่งได้แก่โครงการที่สำคัญ ๆ ซึ่งรัฐบาลจะต้องจัดให้มีขึ้น ด้วยการกำหนดเป้าหมายและวิธปฏิบัติเพื่อให้บรรลุสิ่งดังกล่าว<sup>3</sup>

จากการพิจารณาความหมายที่นักวิชาการบางคนได้ให้ไว้ เช่น ลาสเวลล์ (Harold D. Lasswell) กับ แคปตัน (Abraham Kaplan) กล่าวว่า "นโยบาย หมายถึง แผนหรือโครงการที่กำหนดขึ้นอันประกอบด้วย เป้าหมาย คุณค่าและการปฏิบัติต่างๆ"<sup>4</sup> สำหรับอีสท์ตัน (David Easton) นั้น พுகถึงเรื่องนโยบายของรัฐว่า "เป็นเรื่องที่เกี่ยวพันกับการจัดสรรคุณค่าต่างๆ ของสังคมที่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นไปเพื่อสังคมส่วนรวม"<sup>5</sup> หรือนโยบายของรัฐในความหมายของครอยล์ (Morton Kroll) นั้นได้แก่โครงการแห่งคุณค่าและพฤติกรรมต่างๆ ที่เป็นข้อกำหนดหรือข้อบัญญัติของรัฐบาล<sup>6</sup>

นักวิชาการบางคนมุ่งพิจารณาถึงบทบาทของรัฐบาลที่มีส่วนในกันนี้โดยตรง ดังเช่น

ชาร์กานสกี (Ira Sharkansky) วิเคราะห์ว่า โดยเนื้อแท้แล้ว “นโยบายหมายถึงกิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลจัดทำขึ้น เป็นทั้งบริการสาธารณะ การควบคุมกิจกรรมของบุคคลหรือธุรกิจเอกชน การแสดงออกในทางสัญลักษณ์ต่าง ๆ หรือแม้แต่การควบคุมกิจกรรมทางการเมืองอื่น ๆ”<sup>7</sup>

ที่เกี่ยวกับปัญหาในด้านเป้าหมายนั้น ดาย (Thomas R. Dye) จะไม่เชื่อมั่นว่า กิจกรรมของรัฐบาลที่ดีว่าเป็นนโยบายนั้นจำเป็นที่จะมีเป้าหมาย (goals) เสมอไป เขาจึงมองเรื่องนี้ไปในมุมกว้าง โดยกล่าวว่า “นโยบายของรัฐ คือสิ่งที่เลือกที่รัฐบาลเลือกที่จะทำหรือไม่ทำ (what government choose to do or not to do)”<sup>8</sup>

การพิจารณาความหมายทำนองนี้ ย่อมเป็นการย้ำอีกครั้งหนึ่งว่า เรื่องของนโยบายของรัฐนั้น ก็คือ โครงการที่รัฐบาลบัญญัติขึ้นเพื่อเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติในการจัดสรรคุณค่าต่าง ๆ ให้แก่สังคม อันมีความเกี่ยวข้องกับสถาบันหลาย ๆ สถาบันที่มีส่วนร่วมกันในการกำหนดนโยบายของรัฐ ก็รวมไปถึงกระบวนการทั้งหลายที่จะช่วยให้นโยบายของรัฐมีลักษณะอันชอบด้วยกฎหมายอยู่เสมอ<sup>9</sup>

องค์ประกอบสองประการหลังนี้ เป็นเรื่องที่สำคัญในเรื่องระดับของการพัฒนาว่ามีอยู่มากน้อยเพียงใด ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าในสังคมที่เจริญแล้ว จะมีสถาบันต่าง ๆ โดยเฉพาะเข้าทำหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายกับรับรองว่านโยบายนั้น ๆ เป็นนโยบายที่ถูกต้องตามกฎหมาย ตลอดจนมีการกำหนดทิศทางที่แน่นอนสำหรับผู้ปฏิบัติการ ด้วยเหตุนี้นักวิชาการบางคนจึงมีความเห็นว่า การกำหนดนโยบาย (policy-making) โดยส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการกำหนดข้อบัญญัติ (rule-making) หรือกระบวนการนิติบัญญัติ (legislation)<sup>10</sup> ยิ่งไปกว่านั้น การดำเนินงานในเรื่องเหล่านี้จะมีลักษณะเป็นการกระทำในรูปของสถาบัน (institutionalized) มากกว่าเป็นเรื่องที่ตกลงกันเป็นการส่วนตัว

การที่จะศึกษาเรื่องนโยบายให้มีความเข้าใจโดยต้องเท่านั้น ในอีกทางหนึ่งนอกจากการพิจารณาความหมายแล้ว การศึกษาแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้อาจจะง่ายขึ้น เมื่อนำวิธีวิเคราะห์ในเชิงระบบ (system concept) เข้ามาช่วย วิธีวิเคราะห์นี้จะชี้แนวทางต่อไปว่า ขอบเขตของแนวความคิดต่าง ๆ เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะที่วิวัฒนาการมานั้น มีลักษณะแตกต่างและกระจัดกระจายกันอยู่เพียงใด อย่างไร และถ้าหากเราถือว่าระบบบริหาร (administrative system)

เป็นตัวอื่นเองที่ก็จะเห็นได้ว่า ความคิดค้นนโยบายได้วิวัฒนาการจากรูปเดิมอันเป็นเรื่องของนโยบายที่เคยเป็นระบบย่อย (sub-system) ของระบบบริหาร จะค่อย ๆ เจริญเติบโต จนกลาย เป็นระบบใหญ่ (super-ordinate system) เข้าไปครอบระบบบริหารนั้นในเวลาต่อมา<sup>11</sup>

การที่ความคิดเรื่องนโยบายของรัฐขยายขอบเขตกว้างขวางขึ้นกว่าเดิม ส่วนใหญ่เป็นผลสืบเนื่องมาจาก การนำเอาเค้าโครงการศึกษาวิเคราะห์แบบระบบมาใช้ในการศึกษาทางสังคมศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของระบบการเมืองและระบบการบริหาร ซึ่งนักรัฐศาสตร์ชาวอเมริกันผู้บุกเบิก และแนะนำแนวความคิดของระบบการเมืองมาใช้ในการศึกษาอย่างเป็นล่ำเป็นสัน ได้แก่ เดวิด อีสท์ตัน (David Easton) และนักวิเคราะห์นโยบายสาธารณะอีกหลายคน ได้ยึดถือเอาแนวความคิดเรื่องนี้เป็นรากฐานเบื้องต้นในการศึกษาโดยพิสดารต่อไป<sup>12</sup>

ที่กล่าวมานี้มิได้หมายความว่า วงการศึกษา นโยบายสาธารณะปัจจุบันจะยอมรับนับถือ และเจริญรอยตามพื้นฐานที่อีสท์ตันระบุไว้เสียทั้งหมด<sup>13</sup> แนวโน้มที่สมควรบันทึกไว้ประการหนึ่ง คือความสนใจต่อกระบวนการในการกำหนดนโยบายเอง (public-policy making process) ซึ่งความเคลื่อนไหวในประการหลังนี้ ได้แตกกิ่งก้านสาขาออกเป็นสองแขนงใหญ่ ๆ ที่สำคัญและน่าสนใจยิ่ง

๑) แขนงหนึ่งมีลินด์บลอม (Charles E. Lindblom) เป็นผู้เสนอ โดยถือว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการทางการเมือง เป็นการต่อสู้กันของกลุ่มผู้มีความคิดขัดแย้ง ในบางกรณีเป็นเรื่องของการต่อรองและหาผู้ทางในการตกลงประนีประนอมกันระหว่างกลุ่มอิทธิพลหรือศูนย์รวมอำนาจต่าง ๆ ในระบบการเมือง ความคิดของผู้ศึกษาตามแนวทางนี้ถือตามฐานคติเบื้องต้นว่า การกำหนดนโยบายสาธารณะ มีลักษณะสำคัญประการหนึ่งคือ "ความสลับซับซ้อน และความไม่เป็นระเบียบที่เด่นชัด (complexity and apparent disorder)"<sup>14</sup> ฉะนั้นจึงเป็นเรื่องยากลำบาก หรืออาจจะเป็นไปไม่ได้เลยที่จะหลอกตัวเองว่าการกำหนดนโยบายอาจจะทำได้ตามลำดับขั้นตอนที่กำหนดไว้อย่างคงที่ตายตัว เมื่อเป็นดังนี้ การศึกษาที่ว่าด้วยการกำหนดนโยบาย จึงไม่อาจทำได้ในลักษณะที่มีมาตรฐานและเป็นระเบียบเหมือนศาสตร์ทั้งหลาย นอกจากจะทำในเชิงของการใช้วิธีแบบ "ผสมผสาน" (muddling through) เท่านั้น<sup>15</sup>

ในอีกแนวทางหนึ่งอาจจะกล่าวได้ว่า ดรอร์ (Yehezkel Dror) เป็นตัวตั้งตัวตี โดยเขาแถลงว่า ความสนใจในเรื่องนโยบายของรัฐควรเป็นไปในทำนองเดียวกับเรื่อง "นโยบายศาสตร์" (policy sciences) ที่ศาสตราจารย์ได้สถาปนาขึ้นก่อนหน้านั้นหลายปี<sup>16</sup>

ความคิดของดรอร์ หัวใจสำคัญของนโยบายก็คือการตัดสินใจ (policy decision) ของผู้กำหนดนโยบายที่จะเลือกแนวทางในการดำเนินกิจกรรมอันเหมาะสมที่สุดกับสภาวะการณ์ ฉะนั้นเนื้อหาสาระของการศึกษานี้ จึงคล้ายคลึงและบางส่วนก็คาบเกี่ยวกับเรื่องวินิจฉัยสั่งการอยู่มาก เขาเชื่อว่านโยบายวิเคราะห์ (policy analysis) ก็คือ "แนวทางและระเบียบวิธีในการสร้างและระบุทางเลือกแนวทางการปฏิบัติอันเหมาะสมที่เกี่ยวกับนโยบายด้านต่าง ๆ ที่สลับซับซ้อน"<sup>17</sup>

ความคิดของดรอร์มีรากฐานมาจากความเชื่อที่ว่า ถึงแม้กระบวนการของนโยบายจะสลับซับซ้อนมาก แต่ก็มีความที่จะให้การตัดสินใจเป็นไปอย่างมีเหตุผลที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ โดยการรวบรวมข้อมูลที่ครบถ้วน และมีการวินิจฉัยข้อมูลอย่างเป็นระบบ จึงเป็นธรรมชาติอยู่เองที่ความคิดนี้จะต้องขัดแย้งกับความคิดของดินท์บลอมอย่างแน่นอน<sup>18</sup> ซึ่งรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้จะได้กล่าวถึงในบทที่ว่าด้วยกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐอีกครั้งหนึ่ง

### 3. กระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐและแนวทางในการวิเคราะห์

ในปัจจุบันความสนใจที่จะหันมาศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐ มีมากขึ้น ด้วยความหวังว่าจะมีส่วนช่วยให้การตัดสินใจยึดถือแนวทางที่มีเหตุผลมากขึ้น<sup>19</sup> ในทางวิชาการนั้นความพยายามในการมองหาวิธีการในอันที่จะช่วยให้การกำหนดนโยบายของรัฐบรรลุเป้าหมายในอันที่จะตอบสนองความต้องการของสังคม ด้วยการใช้กลไกหลายอย่างที่มีอยู่มาใช้ให้เป็นประโยชน์และสอดคล้องกับคุณค่าต่าง ๆ (values) ของสังคมในปัจจุบัน<sup>20</sup>

จากการศึกษาแนวทางในการกำหนดนโยบายของรัฐ โดยพิจารณาจากลักษณะสังคมที่พัฒนาขึ้นเรื่อย ๆ ประกอบเข้ากับวิธีการศึกษาที่นิยมใช้กันอยู่ทั่วไป<sup>21</sup> พบว่าความต้องการของพลเมืองในทุกสังคมจะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐไม่มากนักน้อย ทั้งนี้เพราะประชาชนเป็นทรัพยากรในการพัฒนาประเทศ ดังนั้นผู้มีอำนาจในทางการเมืองจึงเห็นว่่านโยบายที่กำหนดขึ้น

ควรสอดคล้องกับความต้องการหรือผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ แต่อย่างไรก็ตาม อิทธิพลของประชาชนในแต่ละสังคมจะมีมากหรือน้อยนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับรูปแบบการปกครองกับกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation) อันแตกต่างกัน<sup>22</sup>

เมื่อมาถึงขั้นนี้สิ่งที่ควรพิจารณาต่อไปคือ องค์ประกอบสองด้านที่มีความสำคัญต่อการศึกษารูปแบบนโยบายของรัฐ คือผู้ทำหน้าที่กำหนดนโยบายด้านหนึ่ง กับรูปแบบของกระบวนการในการกำหนดนโยบายอีกด้านหนึ่ง

ในองค์ประกอบด้านแรก การทำความเข้าใจที่ชัดเจนอยู่ที่การยอมรับว่าการกำหนดนโยบายเป็นเรื่องของการเมืองอย่างเด่นชัด ทั้งนี้เพราะบุคคลหรือองค์กรที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องนี้โดยตรงได้แก่ ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลซึ่งได้รับมอบอำนาจในการกำหนดนโยบายมากขึ้นเรื่อย ๆ ตามภารกิจในการให้บริการที่จำเป็นต้องจัดเพิ่มขึ้น ความเป็นจริงทำนองนั้นนักวิชาการบางท่านได้แสดงความเห็นว่า "การบริหารก็คือการเมือง และถ้าการเมืองมีลักษณะที่มองกันอย่างง่าย ๆ ว่าเป็นเรื่องของการดำเนินการจัดสรรให้สังคมได้รับอะไร เมื่อไร และอย่างไรแล้ว งานในสาขาการบริหาร (โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวระบบราชการ) ก็จะต้องมีส่วนเกี่ยวพันกับการกำหนดนโยบายร่วมกันกับฝ่ายอื่น ๆ อยู่ค่อนข้างมาก"<sup>23</sup>

เหตุที่เป็นเช่นนั้น ส่วนหนึ่งอาจจะเนื่องจากอิทธิพลและความแข็งแกร่งของระบบราชการเอง กับอีกส่วนหนึ่งเป็นข้ออ้างทางวิชาการเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายที่มักจะถือกันว่าเป็นเรื่องอันเกินกว่าความสามารถของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะจัดการด้วยตัวเองได้ ผลที่ตามมาจึงเป็นไปในทิศทางที่ฝ่ายบริหาร (ซึ่งมีหน่วยราชการเป็นกลไกสำคัญ) มีอำนาจอย่างล้นเหลือในการกำหนดนโยบายของรัฐ ดังนั้น ข้อสังเกตที่มีต่อกับบริหารในแต่ละระดับจึงน่าจะมิได้จำกัดอยู่เฉพาะบทบาทในการปฏิบัติการให้นโยบายที่กำหนดขึ้น จนบรรลุตามแนวทางที่วางไว้เท่านั้น แต่ยังคงเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการวางนโยบายอยู่ด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการที่มีตำแหน่งทางการบริหารในระดับสูง<sup>24</sup>

สำหรับสังคมที่พัฒนาแล้วนั้น ปรากฏการณ์เช่นนี้แม้จะเกิดขึ้นบ่อยครั้ง แต่ปัญหาที่ก็จะไม่ค่อยเกิดขึ้นนัก เพราะผู้รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายจะมีข้อตกลงร่วมกันในเบื้องต้นว่า

สมควรวางแผนนโยบายของสังคมให้เป็นไปในรูปใด มีสาระสำคัญอย่างไร แล้วจึงจะไปถึงขั้น  
ตอนในลักษณะของการจัดการให้มีการร่วมมือกันของหลาย ๆ ฝ่ายด้วยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่ง  
เห็นว่าสำคัญและจำเป็น<sup>25</sup>

⊕ องค์ประกอบด้านที่สองอันเป็นเรื่องของกระบวนการนั้น ก่อนข้างจะมุ่งเน้นไปใน  
สาระสำคัญของการตัดสินใจ อันมีหนทางในการดำเนินการที่นิยมทำกันอยู่สองทาง

ทางแรกเป็นกระบวนการที่กำหนดขึ้นภายใต้หลักเกณฑ์แห่งความมีเหตุผล ซึ่งได้มีผู้  
เสนอรายละเอียดทางวิธีการไว้ต่าง ๆ กัน แต่ส่วนใหญ่มักจะเป็นขั้นตอนที่เริ่มจากการศึกษาถึง  
ปัญหาที่เกิดขึ้น การลำดับความสำคัญของเป้าหมายหรือคุณค่าต่าง ๆ การแสวงหาทางเลือกที่จะ  
บรรลุเป้าหมายนั้น การเปรียบเทียบข้อดีข้อเสียของทางเลือกแต่ละอย่าง และการเลือกหนทาง  
ปฏิบัติที่ดีที่สุด<sup>26</sup>

ข้อวิพากษ์วิจารณ์ที่มีต่อ "การกำหนดนโยบายภายใต้หลักเกณฑ์แห่งความมีเหตุผล"  
ก็คือความคิดที่ว่า เป็นเรื่องยากยิ่งที่จะสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายให้เกิดขึ้นในโลกแห่งความ  
เป็นจริงเพราะนโยบายมิใช่เรื่องที่เกิดจากความคิดหรือความต้องการของคนคนเดียว บางเรื่องไม่มี  
มูลเหตุ ไม่มีการตัดสินใจ หรือถ้าจะมีส่วนใหญ่ก็มาจากพื้นฐานของผลประโยชน์ที่ต่างกัน และ  
ถ้ามองไปในเรื่องของการปฏิบัติงานจริง ๆ แล้ว ยังต้องผจญกับปัญหาในการศึกษาวิเคราะห์ในทุกๆ  
ขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็นในด้านความสลับซับซ้อนของปัญหา การขาดแคลนเวลาและข้อมูลที่เพียงพอ  
ประกอบกับการขาดแคลนทุนทรัพย์ หรือแม้กระทั่งความยุ่งยากในการสร้างความเห็นพ้องต้องกัน  
ในเรื่องคุณค่าหรือเป้าหมายที่จะเป็นแนวทางในการเลือกนโยบาย

เพื่อเป็นการอุดช่องว่างในปัญหาดังกล่าว ลินด์บลอมจึงเสนอให้ใช้นโยบายที่มีลักษณะ  
เปลี่ยนแปลงไปจากของเดิมเพียงเล็กน้อยอย่างค่อยเป็นค่อยไป (incrementalism)<sup>27</sup> โดยเขาเชื่อ  
มั่นว่าวิธีนี้จะช่วยให้ผู้กำหนดนโยบายไม่ต้องพะวงกับเรื่องทีนอกเหนือไปจากประสบการณ์ที่คุ้นเคย  
คืออยู่แล้ว ไม่ต้องพิจารณาทางเลือกต่างๆ ที่มีอยู่มากเกินไป กับยังไม่ต้องทำการศึกษา  
วิเคราะห์เกี่ยวกับปัจจัยต่างๆ ที่สลับซับซ้อนนัก การกำหนดนโยบายจึงเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า  
เป็นการตัดสินใจเกี่ยวกับทางเลือกต่างๆ ที่มีอยู่มีใช้นโยบายที่ดีที่สุดในอนาคตอันใกล้

ข้อสังเกตเกี่ยวกับวิธีการทั้งสองนี้ คือ “ความขัดแย้งในกลวิธี” เพราะแบบแรกมีรากฐานมาจากทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ผนวกกับการบริหาร ซึ่งเน้นไปที่ด้านของการจัดลำดับเป้าหมายกับหนทางปฏิบัติการแบ่งงาน การประสานโครงการ และเรื่องของประสิทธิภาพเป็นเกณฑ์ ส่วนแบบหลังมีรากฐานมาจากทฤษฎีประชาธิปไตยที่เน้นเรื่องอำนาจต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีคุณค่าแตกต่างกัน แต่ก็อาจทำความเข้าใจตกลงร่วมกันได้ โดยไม่ต้องมีหน่วยงานกลางมาทำหน้าที่ประสานงาน เพราะถือว่าการตกลงร่วมกันของกลุ่มต่าง ๆ ถือว่าเป็นวิธีการของประชาธิปไตย ยิ่งกว่านั้นนโยบายหรือการตัดสินใจที่สลับซับซ้อนจำเป็นต้องมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป<sup>28</sup>

จากการพิจารณากระบวนการกำหนดนโยบายดังกล่าวแล้ว สิ่งที่น่าสนใจต่อไปได้แก่การวิเคราะห์นโยบายเพื่อเข้าใจถึงคุณค่าของเรื่องนี้ ทั้งในเชิงการเมืองและการบริหาร อันจะเป็นประโยชน์ต่อความเข้าใจถึงองค์ประกอบที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างแนวทางในการดำเนินการกำหนดนโยบายของรัฐที่ใกล้เคียงกับความเป็นจริงได้

แนวทางในการวิเคราะห์นโยบายส่วนใหญ่เน้น อาศัยรูปแบบทางรัฐศาสตร์เป็นเครื่องมือช่วย ซึ่งกรณีนี้ได้มีการรวมวิธีพิจารณาไว้อย่างกว้างขวางในหลาย ๆ ทาง อันอาจสรุปได้คือ<sup>29</sup>

ก. การวิเคราะห์โดยอาศัยทฤษฎีเชิงระบบ (system theory) มุ่งพิจารณาว่า นโยบายนั้นเป็นการตอบสนองอย่างหนึ่งของระบบการเมืองที่ได้รับอิทธิพลต่าง ๆ จากสิ่งแวดล้อมที่เรียกว่าองค์ระบบนั้น โดยถือว่าระบบการเมืองระบบหนึ่งจะดำรงอยู่ได้โดยการมีสถาบันและกระบวนการต่าง ๆ ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดสรรคุณค่าต่าง ๆ ให้แก่สังคม สิ่งนี้เองที่ถือว่าเป็นนโยบายของระบบนั้น (policy as system output) ซึ่งถ้าหากนโยบายนั้นเหมาะสมก็ย่อมจะก่อให้เกิดการสนับสนุนต่อการตัดสินใจของระบบการเมืองด้วย

ข. ทฤษฎีชนชั้นปกครอง (elite theory) เป็นการพิจารณานโยบายของรัฐว่าเป็นเรื่องของความพอใจ ความสำนึกในคุณค่าและเป็นภาระหน้าที่ของชนชั้นปกครอง (policy as elite preference) ทฤษฎีนี้เห็นว่า ประชาชนไม่สนใจและไม่ค่อยรู้เรื่องนโยบายของรัฐ ชนชั้นปกครองจึงเป็นฝ่ายกำหนดความต้องการและความคิดเห็นของประชาชน นโยบายจึงถูกกำหนดมาจากเบื้องบน โดยมีข้าราชการเป็นผู้ปฏิบัติงานตามนโยบายที่ชนชั้นปกครองตัดสินใจเลือก

ก. ทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์ (group theory) เป็นการพิจารณาว่านโยบายเป็น  
 ทัศนคติที่เกิดขึ้นจากการต่อสู้กันของกลุ่มผลประโยชน์ (policy as group equilibrium) โดยถือ  
 ว่าการเมืองเป็นเรื่องของอิทธิพลที่มีต่อกันระหว่างกลุ่มต่างๆ เป็นการต่อสู้กันเพื่อจะมีอิทธิพลต่อ  
 นโยบายของรัฐ หน้าที่ของระบบการเมืองจึงเป็นการกำหนดนโยบายเพื่อจัดการกับความขัดแย้ง  
 ระหว่างกลุ่มเหล่านั้น

ข. ทฤษฎีของการกำหนดนโยบายตามหลักเหตุผล (rational comprehensive theory)  
 เป็นนโยบายที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ (policy as efficient goal achieve-  
 ment) ประสิทธิภาพที่ว่่านนี้ ถัดจากคุณค่าต่างๆ ในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่ง  
 จะให้ได้มาและต้องเสียสละไปจากการมีนโยบายของรัฐอย่างหนึ่งซึ่งก็ได้กล่าวมาข้างแล้ว

จ. ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขจากของเดิม (incrementalism) ซึ่งก็ได้กล่าว  
 แล้วว่า เรื่องนี้ถือว่านโยบายของรัฐเป็นความต่อเนื่องของกิจกรรมต่างๆ ในอดีตของรัฐบาล โดย  
 การเปลี่ยนแปลงแก้ไขของเดิมที่มีอยู่ (policy as variations on the past)

ฉ. ทฤษฎีที่เน้นในเรื่องกิจกรรมของสถาบันรัฐบาล (institutionalism) ซึ่งเน้น  
 ให้เห็นว่า นโยบายของรัฐเป็นกิจกรรมทางสถาบันของรัฐบาล (policy as institutional activity)  
 เนื่องจากกิจกรรมทางการเมืองโดยทั่วไปมักจะมีศูนย์กลางอยู่ที่สถาบันต่างๆ เหล่านี้ จึงมีการนำผล  
 ประโยชน์และกิจกรรมของบุคคลกลุ่มต่างๆ ไปสู่สถาบันของรัฐบาล เช่น สถานิติบัญญัติ ฝ่าย  
 บริหาร ฝ่ายตุลาการ หรือสถาบันทางการเมืองอื่นๆ โดยสถาบันของรัฐบาลจะเป็นผู้กำหนด  
 นโยบายของรัฐเป็นผู้ปฏิบัติตามและเป็นผู้บังคับให้เป็นไปเช่นนั้น

จากนี้จะเห็นว่า การกำหนดนโยบายของรัฐเป็นกระบวนการทางการเมืองอย่างหนึ่ง  
 อันมีสถาบันรับผิดชอบหลายฝ่าย ในทุกสังคมจะมีการช่วงชิงอำนาจในการกำหนดนโยบายของรัฐ  
 ระหว่างกลุ่มต่างๆ อยู่ตลอดเวลา ทั้งนี้เพราะสิ่งนี้ทำให้กลุ่มเหล่านั้นมีอำนาจทางการเมืองอย่าง  
 แท้จริง อย่างไรก็ตามจากการยืนยันทางด้านการศึกษานักวิชาการส่วนใหญ่มักจะพบว่า ผู้มี  
 อำนาจในการริเริ่มและกำหนดนโยบายที่แท้จริงนั้นคือฝ่ายบริหาร<sup>30</sup> การที่กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติ  
 เป็นผู้ให้ความเห็นชอบในนโยบายที่สำคัญๆ ของรัฐนั้นเป็นเพียงมาตรการอย่างหนึ่งที่จะช่วยให้

สังคมหนึ่งสังคมใดมีลักษณะเป็นไปตามอุดมการณ์แห่งการปกครองแบบประชาธิปไตยเท่านั้น สำหรับประเทศที่มีการปกครองแบบนี้ย่อมจะมีการเปิดโอกาสและส่งเสริมให้ส่วนต่างๆ ของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของรัฐอยู่เสมอ รัฐบาลใดก็ตาม ถ้าต้องการจะปกครองประเทศเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม ก็ต้องการความสนับสนุนจากประชาชน ย่อมจะต้องหาผู้ทางในการรับรู้หรือรับฟังมติของมวลชน โดยอาศัยสื่อทางการเมืองหรืออาศัยกลไกของรัฐในทุกๆ ส่วนที่ทำหน้าที่ใกล้ชิดกับประชาชน

#### 4. ปัญหาเกี่ยวกับกลวิธีในการกำหนดนโยบายของประเทศกำลังพัฒนา

จุดที่น่าสนใจเกี่ยวกับเรื่องการกำหนดนโยบายในประเทศกำลังพัฒนาที่นับว่าเป็นปัญหาอยู่มาก ได้แก่เรื่องของการกำหนดนโยบายที่มีผลในทางปฏิบัติมากที่สุด ข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นอยู่ที่ จะใช้วิธีการเลือกแนวทางโดยอาศัยตัวแบบอย่างมีเหตุผล (rational-comprehensive model) หรือจะใช้วิธีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขจากสิ่งที่มีอยู่แล้วให้ดีขึ้น (incremental model) อันนับว่าเป็นเรื่องที่มีนักวิชาการหลาย ๆ คนได้กล่าวถึงไว้อย่างกว้างขวาง

ทิศทางทวิภาวะที่ข้อโต้แย้งดังกล่าว มักจะไปลงเอยที่ว่าจะยังไม่มีแบบแผนที่แน่นอนตายตัวเกี่ยวกับการตัดสินใจที่เหมาะสมกับสภาพทางสังคมหรือองค์การที่มีอยู่<sup>31</sup> บางคนถึงกับคาดหวังหรือตั้งข้อสังเกตว่ากระบวนการตัดสินใจในสภาพสังคมกำลังพัฒนานั้นน่าจะพิจารณาได้จากคุณค่าหลาย ๆ อย่างที่สนองตอบต่อสภาวะแวดล้อมทางสังคมที่มีอยู่ภายในตัวของตัวเอง<sup>32</sup>

การพิจารณาเรื่องนี้อย่างเด่นชัดยิ่งขึ้น จึงน่าจะก้าวลึกเข้าไปถึงเนื้อหาสาระของความขัดแย้งซึ่งกันและกันระหว่างเรื่องของการบริหารกับเรื่องของการเมืองอันจะทำให้เห็นถึงความแตกต่างกันโดยสิ้นเชิงระหว่างการจัดสรรคุณค่า (allocation of values) และการควบคุมทั้งในชั้นของการบริหาร และในชั้นการเมือง กล่าวคือในขณะที่ตัวแบบของความมีเหตุผล พยายามอย่างยิ่งยวดที่จะควบคุมเรื่องของอนาคต ซึ่งจำเป็นต้องการทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดที่จะสนองตอบต่อความต้องการของสังคม ด้วยการวิเคราะห์ต้นทุนและผลกำไร (cost-benefit analysis) เพื่อประเมินข้อดีข้อบกพร่องของทางเลือกแต่ละทาง ทั้งนี้เพื่อเป็นพื้นฐานในการยอมรับของฝ่ายนิติบัญญัติสำหรับ

ทางเลือกที่เหมาะสมกับระยะเวลาอันยาวนาน ทั้งนี้เพื่อผลของนโยบายที่มีความมุ่งมาดปรารถนาในอันที่จะรวมอำนาจการบริหารไว้ให้มากที่สุด<sup>33</sup>

ส่วนตัวแบบการแก้ไขเพิ่มเติม (incremental) นั้นมีขอบเขตที่จะกระจายงานออกไปสู่ส่วนย่อยของชาติ (subnational) ในลักษณะที่จะสร้างประสิทธิผลของนโยบาย ภายใต้คุณค่าทางการเมืองที่แตกต่างกันออกไป โดยที่กลุ่มการเมืองทั้งหลายยังคงมีอิสระ แต่ก็พยายามหลีกเลี่ยงการขัดแย้งกันอย่างมากที่สุด ทั้งนี้ยังต้องพยายามพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองของประชาชนว่ามีภาวะจำกัดอย่างไร ฉะนั้น เป้าหมายที่ดีที่สุดของตัวแบบนี้ก็คือ ลักษณะโครงสร้างทางการเมืองจะต้องกระจายอำนาจออกไปอย่างกว้างขวาง และทรัพยากรที่มีอยู่ก็ถูกจัดสรรไปที่ละเล็กที่ละน้อย อันเป็นผลให้การตกลงประนีประนอมกันระหว่างนักการเมืองเป็นไปอย่างรวดเร็ว

เมื่อเป็นเช่นนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า กลวิธีแบบแรกเป็นการเน้นในด้านประสิทธิภาพและการประสานงานในหน่วยงานกลางที่บางประเทศใช้อยู่เท่านั้น หากจะนำมาใช้ในประเทศที่ประชาธิปไตยยังไม่เจริญโดยมุ่งให้มีการริเริ่มงานจากเบื้องบนอย่างเดียว โดยไม่คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของหน่วยงานระดับรองลงไป ก็อาจมีผลให้การปกครองมีลักษณะค่อนข้างไปในทางเผด็จการมากขึ้น ในทำนองเดียวกับกลวิธีแบบหลังที่ส่งเสริมให้ส่วนต่างๆ ของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของรัฐ ก็อาจจะใช้ได้ผลและเหมาะสมกับประเทศที่ประชาธิปไตยเจริญแล้วเท่านั้น<sup>34</sup>

การยกเอาข้อคิดเห็นเหล่านี้มากล่าวไว้ เพื่อที่จะชี้ให้เห็นต่อไปว่า ความยุ่งยากที่เกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนานั้นถ้าหากจะนำรูปแบบใดแบบหนึ่งมาใช้ย่อมจะประสบกับปัญหาและข้อจำกัดในหลายๆ ทาง ข้อจำกัดของรูปแบบของความมีเหตุมีผลคือการขาดข้อมูลที่ดีเพียงพอ ตลอดจนความรู้ความสามารถของผู้เกี่ยวข้องกันนโยบายก็มีอยู่อย่างจำกัด ประกอบกับทิศทางของการใช้ทางเลือกเพื่อผลของการเปลี่ยนแปลงในแงุ่มที่กว้างขวาง (effect large-scale change) อาจจะไม่สอดคล้องในการสร้างความเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นตามที่คาดหมายไว้ ส่วนการเปลี่ยนแปลงที่ละเล็กที่ละน้อยนั้นก็อาจจะเผชิญกับภาวะที่หาทางออกไม่ได้ (dilemma) เพราะสังคมกำลังพัฒนายังขาดพื้นฐานทางนโยบายเดิมที่ดีเพียงพอ เมื่อเป็นเช่นนี้การกำหนดข้อตกลงเกี่ยวกับเรื่องนี้อาจเป็นเรื่องที่กระทำกันอยู่ในกลุ่มผู้มีอำนาจปกครองเท่านั้น<sup>35</sup>

ข้อวิพากษ์วิจารณ์ที่รุนแรงที่สุดเกี่ยวกับกรณีของประเทศกำลังพัฒนา ซึ่ง ครอร์วี ได้สรุปไว้ในแง่ของผลที่เกิดตามมาจากการกำหนดนโยบายมีว่า “การกำหนดนโยบายของประเทศกำลังพัฒนานั้น มักจะกระทำไปภายใต้องค์ประกอบร่วมกันหลาย ๆ ทางที่เป็นปัญหาทั้งสิ้น กล่าวคือ (ก) ขาดองค์ประกอบของความมีเหตุผล (ข) การพิจารณาข้อมูลหรือข้อเท็จจริงกระทำไปตามความเชื่อหรืออคติของตัวผู้กำหนดนโยบายมากกว่าส่วนรวม (ค) การพิจารณาผลสำเร็จในทางปฏิบัติอาศัยพื้นฐานของความพอใจที่เกิดขึ้นจากระดับของความทะเยอทะยานอย่างสูง (ง) ประสมกับวิธีการเผชิญปัญหาความต้องการทางการเมืองภายในที่ไม่อาจหาข้อสรุปได้ และ (จ) การขาดแคลนทรัพยากรที่จะมาสนับสนุนให้การดำเนินนโยบายบรรลุเป้าหมาย องค์ประกอบในข้อ (ก) และ (ง) เป็นตัวบับบงคับให้การปรับตัวของเป้าหมายในนโยบายโดยที่จะสร้างความเปลี่ยนแปลงอย่างยิ่งใหญ่ให้เกิดขึ้น ดังนั้นนโยบายนี้จึงไม่อาจกระทำได้โดยขาดปัจจัยสนับสนุนในข้อ (ก) (ข) และ (จ)”<sup>36</sup>

การพิจารณาของครอร์วีนอกจากนี้ เขายังรวมเอาองค์ประกอบทางด้านอื่น ๆ เข้ามาด้วย โดยอาศัยเกณฑ์การพิจารณา (criteria) ทางด้านรูปแบบของกระบวนการผลิต โครงสร้าง กับ ส่วนที่ส่งเข้าสู่กระบวนการที่ทำหน้าที่เป็นตัวผลิตนโยบาย จากนั้นเขาได้วิเคราะห์มาตรฐานของการกำหนดนโยบายของประเทศกำลังพัฒนาและค่อยพัฒนาว่าอยู่ในระดับที่ “เป็นไปเพื่อความอยู่รอด (survival quality) ในแต่ละช่วงเวลา” อันถือเป็นมาตรฐานต่ำสุดในทัศนะของเขาเท่านั้น<sup>37</sup>

อย่างไรก็ตาม การที่ไม่อาจที่จะใช้รูปแบบอย่างใดอย่างหนึ่งก็กล่าวได้ว่าก็มีได้หมายความว่า การกำหนดนโยบายไม่อาจจะกระทำได้ ทางออกทางหนึ่งที่น่าสนใจได้แก่ “วิธีการแบบผสม (mixed scanning)” ซึ่งมุ่งใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลในแบบมหภาค (macro analysis) และแบบจุลภาค (micro analysis) เป็นต้นว่าเมื่อนักบริหารจะตกลงใจกับปัญหาใดปัญหาหนึ่ง จะต้องมองหาขอบเขตของข่าวสารอย่างกว้าง ๆ ก่อน แล้วจึงเลือกจุดสนใจเพียงบางจุดมาวิเคราะห์ให้ละเอียด ซึ่งเอทซีโอนี (Amitai Etzioni) เห็นว่า การสรรหาข่าวสารโดยวิธีรวมทั้งสองระดับนี้ จะให้ประสิทธิผลต่อการตัดสินใจมากกว่าเดิม ก็จะได้ทั้งเหตุผลที่ใกล้เคียงความจริง และในขณะเดียวกันก็จะมีลักษณะของการเปลี่ยนแปลงด้วย<sup>38</sup>

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้ เมื่อพิจารณาต่อไปถึงความเกี่ยวพันของประเทศกำลังพัฒนากับเป้าหมายในการพัฒนาโดยอาศัยนโยบายเป็นบรรทัดฐานแล้ว ก็ดูจะเป็นสิ่งที่น่าคิดว่า

การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วภายในประเทศหลาย ๆ ประเทศที่กำลังพัฒนา ก็ยังมีได้หมายความว่า ความจำเป็นในการที่จะต้องกำหนดนโยบายโดยยึดถือเอา "ตัวแบบ" อันใดอันหนึ่งที่ถือเป็นเกณฑ์หลักในการพิจารณา เพราะบางกรณีก็เป็นที่ยอมรับกันในกลุ่มนักวิชาการท่านนี้เองว่า เรื่องของนโยบายอาจจะประกอบด้วยเรื่องของ "ความมีเหตุมีผลกับสิ่งทีนอกเหนือเหตุผล (extra rational)" ภายใต้หนทางเลือกที่น่าจะเป็นไปได้จริงจังมากที่สุด มากกว่าที่จะมีกำลังถึงกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่บางครั้งก็ไม่เอื้ออำนวยต่อบางสังคม ดังที่ทาสโตกล่าวสรุปไว้ในเรื่องข้อจำกัดของนโยบายในท่านีหนึ่งว่า "นโยบายซึ่งสามารถที่จะแก้ไขปัญหาของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในสังคมอาจจะก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ แก่กลุ่มอื่นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชุมชนซึ่งมีบุคคลหลายกลุ่ม (plural society) ทางออกสุดท้ายของคนคนหนึ่งอาจจะเป็นปัญหาสำคัญแก่อีกคนหนึ่งได้"<sup>39</sup>

### 5. การแก้ปัญหาโดยใช้แนวความคิดในเชิงระบบ

ข้อสรุปของผู้เขียนที่กล่าวไว้ในตอนท้ายของหัวข้อที่แล้วต้องการชี้ให้เห็นว่า การหาทางออกไม่พบของการกำหนดนโยบายที่เหมาะสมสำหรับสังคมกำลังพัฒนานั้น สืบเนื่องจากการพิจารณาข้ามชั้นตอนเบื้องต้นไปสู่เรื่องของการตัดสินใจในทันที โดยมีใ้ดูกระบวนการส่งต่อของนโยบายอย่างเป็นระบบ ข้อขัดแย้งในแง่ที่เกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจจึงเกิดขึ้นในสังคมกำลังพัฒนาไปด้วย ซึ่งข้อขัดแย้งนี้ควรจะเกิดขึ้นไม่สังคมที่พรั่งพร้อมด้วยปัจจัยต่าง ๆ ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองมากกว่า

ปัญหาเช่นนี้น่าจะหมดไปได้ถ้าเรามองรายละเอียดของความผูกพันที่มีต่อกันระหว่างสถานะแวดล้อมของระบบการเมืองหรือการบริหารในประเทศกำลังพัฒนา ส่วนที่นำเข้า (inputs) ของระบบนั้น กระบวนการเปลี่ยนแปลงออกเป็นผลผลิต (conversion process) นโยบายอันเป็นผลผลิตของระบบ (policy outputs) ผลของการให้บริการตามนโยบาย (service performance) ตลอดจนผลที่ย้อนกลับเข้าสู่ระบบทั้งหมด (feed back) เพราะนโยบายหรือผลผลิตของระบบจะสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อสิ่งนั้นสามารถตอบสนองต่อความต้องการอย่างเป็นที่น่าพอใจ กับเป็นไปภายใต้กฎเกณฑ์แห่งความเหมาะสมกับสภาพสังคมนั้น<sup>40</sup>

การหาทางออกของปัญหาด้วยการวิเคราะห์ในเชิงระบบ (system analysis) เช่นนี้

จะมีคุณค่ายิ่งต่อการพิจารณานโยบาย เพราะมีส่วนครอบคลุมไปถึงเรื่องราวต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกัน ในเชิงคำถามที่ว่า

- (1) อะไรคือลักษณะสำคัญในสภาพแวดล้อมที่เป็นอยู่และมีอิทธิพลต่อการกำหนดความต้องการหรือให้การสนับสนุนต่อระบบการเมือง
- (2) อะไรคือคุณลักษณะที่เด่นชัดของระบบการเมืองที่สามารถแปรเปลี่ยนความต้องการไปสู่นโยบายสาธารณะ
- (3) สิ่งที่ถูกนำเข้ามาจากสภาพแวดล้อมใน (1) มีผลกระทบต่อคุณลักษณะของระบบการเมืองอย่างไร
- (4) คุณลักษณะของระบบการเมืองเองที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาของนโยบายในลักษณะใดอย่างไร
- (5) ส่วนที่ถูกนำเข้าจากสภาพแวดล้อมมีอิทธิพลในสาระสำคัญ ต่อการกำหนดนโยบายเพียงใด
- (6) ผลกระทบในทางย้อนกลับของนโยบายสาธารณะต่อสภาพแวดล้อม และคุณลักษณะของระบบการเมืองมีอยู่มากน้อยเพียงใด<sup>41</sup>

กรณีดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่า เรื่องของการวิเคราะห์กลวิธีในการดำเนินนโยบายนั้นมีความเกี่ยวพันอย่างต่อนึงกันระหว่างสิ่งที่ถูก กำหนดขึ้นให้อยู่ในระบบเดียวกัน โดยไม่ขาดขั้นตอนหรือกระโดดข้ามขั้นตอนไปจนก่อให้เกิดความสับสนในการสร้างนโยบาย ที่มีอาจตอบสนองต่อความต้องการของสังคมได้

เพื่อสร้างความเข้าใจเพิ่มขึ้น จะอธิบายถึงลักษณะสำคัญขององค์ประกอบบางประการที่เกี่ยวข้องกัน โดยสังเขป ดังนี้<sup>42</sup>

ก. สภาพแวดล้อม (environment) หมายถึงสิ่งต่าง ๆ ที่อยู่แยกจากระบบ อันได้แก่สภาพทางบ้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวิธีปฏิบัติทั้งหลายของรัฐบาลที่มีผลต่อสิ่งนำเข้ากระบวนการเปลี่ยนแปลง นโยบาย และผลของการให้บริการ

ข. สิ่งที้นำเข้าสู่ระบบ (inputs) หมายถึงความต้องการในการรับบริการทรัพยากรต่าง ๆ กับแรงสนับสนุนจากมวลชน นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ค. กระบวนการเปลี่ยนแปลง (conversion process) หมายถึงโครงสร้างที่เป็นทางการของหน่วยราชการทั้งหลาย กฎระเบียบข้อบังคับและวิถีปฏิบัติ ตลอดจนวัฒนธรรมทางการบริหาร ที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อการเปลี่ยนแปลงสิ่งนำเข้าไปเป็นนโยบาย

ง. นโยบายอันเป็นผลผลิต (policy outputs) หมายถึงการตัดสินใจทั้งหลายภายในขอบเขตอำนาจ (ทั้งทางค่านิยมและการเมือง) ของผู้กำหนดนโยบาย การตัดสินใจเหล่านั้นเกี่ยวกับเรื่องของตัวบุคคล ค่าใช้จ่าย รายละเอียดของโครงการ ตลอดจนกฎระเบียบข้อบังคับในการให้บริการต่าง ๆ

จ. ผลของการให้บริการ (service performance) หมายถึงผลทั้งหลายอันเกิดจากปฏิกริยาโต้ตอบ (interaction) ระหว่างส่วนที่นำเข้าไป นโยบายและอิทธิพลของสภาพแวดล้อม ผลของการให้บริการนี้วัดได้โดยเปรียบเทียบระหว่างสิ่งที่ระบบผลิตออกมา ผลกระทบของสิ่งนั้น ตลอดจนประโยชน์จริง ๆ ที่ได้รับที่เกิดขึ้นในสังคม

ฉ. ทิศทางของการย้อนกลับ (feed back) หมายถึงการยอมรับสภาพความเป็นจริงว่านโยบายทั้งหลายย่อมมีผลกระทบทั้งที่ตั้งใจและไม่ตั้งใจ ต่อองค์ประกอบภายในทั้งหมดของระบบ ซึ่งผลกระทบนี้แต่ละเรื่องอาจเป็นไปได้ทั้งในทางบวกและลบ<sup>43</sup>

การพิจารณาเรื่องการกำหนดนโยบายโดยอาศัยระบบการส่งต่อเนื้อหาของนโยบาย (policy-delivery system) ทำให้เห็นได้ว่าเป็นความพยายามในอันที่จะสร้างความสัมพันธ์ที่แนบแน่นระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหาร ในฐานะของผู้มีหน้าที่รับรู้ความต้องการของมวลชนและเป็นผู้กำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการเหล่านั้น ตลอดจนพยายามที่จะเปิดโอกาสให้ผู้รับบริการมีอำนาจในการควบคุมกระบวนการทั้งหมด ในฐานะของผู้แสดงออกซึ่งความต้องการและผู้รับผลของการให้บริการ

สิ่งที่น่าสนใจอีกประการหนึ่ง ได้แก่ อิทธิพลของสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อการกำหนดนโยบาย เพราะจากการศึกษาวิจัยพบว่า คุณลักษณะของระบบการเมืองยังไม่มีมีความสำคัญเท่ากับความเงื่อนไขของสภาพแวดล้อมในการกำหนดนโยบาย สหสัมพันธ์ส่วนใหญ่ระหว่างตัวแปรทางค่านิยมทางการเมืองและการวัดผลเพื่อประเมินนโยบายของรัฐ เป็นผลของข้อเท็จจริงที่ว่า "สภาพแวดล้อมมีอิทธิพลอย่างสำคัญในการกำหนดรูปแบบทางการเมืองและนโยบายของรัฐนั้นๆ"<sup>44</sup> เมื่อเป็น

เช่น ความเที่ยงตรงของข้อมูลที่รับจากส่วนต่าง ๆ อันเป็นสภาวะแวดล้อมของระบบ จะเป็นเครื่องช่วยที่ค้ำยันหนึ่งที่จะทำให้ระบบการเมืองที่ดี ระบบบริหารที่ดี สามารถเผชิญการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้ตลอดเวลา ภายใต้การดำเนินนโยบายที่กำหนดขึ้น

ในสังคมประชาธิปไตย องค์ประกอบทางการเมืองที่สำคัญ เช่น การแข่งขันกันระหว่างพรรคการเมือง หรือการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ก็จะเป็นสิ่งชี้แนะที่จะก่อให้เกิดนโยบายของรัฐที่เหมาะสม<sup>45</sup> เพราะในส่วนี้ย่อมเป็นสิ่งแสดงให้ระบบการเมืองได้ทราบขีดระหว่างผู้บริหารกับผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบาย เช่น การวัดมิตินหาชน การเสริมสร้างและสนับสนุนพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ ตลอดจนการให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชน ด้วยการให้ความสนใจอย่างจริงจังต่อสื่อกลางเหล่านี้ย่อมเป็นประโยชน์ยิ่งต่อการใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบาย<sup>46</sup>

การพิจารณาในส่วนของกระบวนการเปลี่ยนแปลง (conversion process) นั้นนับได้ว่าเป็นเรื่องของระบบบริหารราชการโดยตรง (ซึ่งบทความนี้ได้กล่าวไว้หลายตอนว่าเป็นผู้มีบทบาทมากกว่าส่วนอื่น ๆ) ดังจะเห็นได้ว่าเป็นผู้ไต่รกรองในตำแหน่งเกี่ยวกับการจัดสรรคุณค่าต่าง ๆ ต่อสังคม ทั้งนี้เพราะมีหน้าที่โดยตรง ในอันที่จะเปลี่ยนความต้องการของมวลชนให้เป็นนโยบายเพื่อส่งต่อให้ฝ่ายการเมืองตัดสินใจ ในเรื่องนี้ต้องวิเคราะห์ด้วยว่าข้อเรียกร้องในการปฏิรูประบบราชการจะต้องนำเข้ามาใช้ ด้วยการสร้างสภาวะการควบคุมจากภายนอก (external control) ที่เหมาะสม เพราะการปรับปรุงระบบราชการเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพและความรับผิดชอบที่ดีพร้อมทั้งการลดล้างบรรยากาศทางการเมืองให้หมดไปในวงราชการจึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะช่วยให้การกลั่นกรองขั้นต้นเต็มไปด้วยความเป็นธรรม<sup>47</sup>

ในตำแหน่งของผู้ตัดสินใจที่จะกำหนดนโยบายนั้นก็เช่นเดียวกัน บัญชาของนักการเมืองโดยทั่วไปมักจะมีจุดอ่อนในการที่จะรู้รายละเอียดที่ตีเพียงพอในการกำหนดนโยบาย จึงกลายเป็นจุดบกพร่องที่มักจะถูกครอบงำโดยตัวข้าราชการในการชี้แนะเกี่ยวกับนโยบายได้โดยง่าย<sup>48</sup> ความจำเป็นในการปฏิรูปสถาบันทางการเมือง จึงมีมากเช่นเดียวกับกรณีของระบบราชการ การจัดหน่วยงานช่วย (staff organization) โดยอาศัยความสามารถจากผู้เชี่ยวชาญ (expert or professionalism) จึงเป็นเรื่องที่ควรพิจารณาประกอบกัน

ส่วนเรื่องผลกระทบของนโยบายต่อผู้รับบริการนั้นเป็นกระบวนการที่เข้ามาต่อเนื่องกันกับการพิจารณาทิศทางย้อนกลับซึ่งเท่ากับเป็นการวัดผลของผลิตผล (outputs) ของระบบว่าเหมาะสมเพียงใดหรือไม่ ทั้งนี้ บทบาทในทางวิชาการจึงจำเป็นต้องนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์ด้วยการพิจารณาว่า วิชาความรู้นั้นสามารถแสดงให้เห็นถึงภารกิจที่ชัดเจน โดยอาศัยการประยุกต์ใช้นโยบายที่กำหนดขึ้นสามารถเป็นไปได้อย่างแท้จริง โดยคำนึงเสมอว่า เรามีความจำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจอย่างแท้จริงที่จะเอาชนะความคึกแบบอนุรักษนิยมและพลังต้านต่าง ๆ ที่จะก่อให้เกิดความเฉื่อยชา<sup>49</sup>

ในกระบวนการที่เกี่ยวกับผลของการให้บริการนั้น เป็นขั้นตอนที่ซ่อนอยู่ในรูปของการปฏิบัติตามนโยบาย (policy implementation) ซึ่งข้าราชการย่อมเข้ามามีบทบาทอีกครั้งหนึ่งในฐานะผู้รับนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้เพื่อมิให้เกิดปัญหาเรื่องความล้มเหลวที่อาจจะเกิดขึ้น จึงจำเป็นต้องควบคุมอำนาจของข้าราชการให้อยู่ภายใต้ของกระแสนการเมืองเช่นกัน

จากนั้นจะเห็นว่า การพิจารณาและวิเคราะห์นโยบายโดยอาศัยแนวความคิดของระบบการเมืองจะเป็นเครื่องมือช่วยให้เห็นถึงบทบาท ที่เด่นชัดของบุคคลแต่ละคน ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางค่านโยบาย ซึ่งนอกจากจะช่วยสร้างความเข้าใจถึงโครงสร้างของนโยบายแล้ว ยังเป็นการย้ำถึงภาระหน้าที่ของแต่ละบุคคลที่จะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับสิ่งใด ๆ ก็ตามที่รัฐบาลกระทำว่ามีเหตุผลเพียงใดจึงทำเช่นนั้น และผลของการกระทำนั้นก่อให้เกิดสิ่งที่แตกต่างกันอย่างไร

### ๑. สรุปและข้อคิดเห็น

การกำหนดนโยบายของรัฐเป็นเรื่อง ที่มีความเกี่ยวพันอย่าง กว้างขวางทั้งทาง ด้านของการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและการบริหาร ตลอดจนการประยุกต์ทางวิชาการเพื่อใช้เป็นกลยุทธ์ในการสร้างแนวทางและวิเคราะห์การดำเนินนโยบายออกมาในรูปแบบที่สามารถสร้างความพึงพอใจให้เกิดขึ้นในสังคม เพื่อสร้างความก้าวหน้าและความเปลี่ยนแปลงไปสู่ทิศทางที่ดีกว่า ฉะนั้นจากการพิจารณาเรื่องนี้มาโดยตลอด ทั้งแต่ความหมาย กระบวนการ ตลอดจนแนวทางในการวิเคราะห์หรือแม้แต่ข้อโต้แย้งบางประการที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับแนวทางบางอย่าง แสดงให้เห็นว่าเรื่องของนโยบายของรัฐนั้นเป็นบรรทัดฐานอันหนึ่งที่จะวัดว่าสังคมแต่ละสังคมมีการพัฒนามากน้อยเพียงใด

ในบทความนี้ได้ชี้ให้เห็นถึงแนวทางในการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายของ รัฐบาล กระบวนการและแนวทางในการวิเคราะห์ เพื่อนำไปสู่การพิจารณาเปรียบเทียบกับสังคมกำลังพัฒนา ในด้านของกรรมวิธีในการกำหนดนโยบาย ด้วยการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาที่เป็นข้อขัดแย้งระหว่างแนวทาง ของการตัดสินใจแบบมีเหตุมีผล กับการตัดสินใจแบบการเปลี่ยนแปลงแก้ไขจากของเดิม ซึ่งพบว่าทางที่ไม่อาจนำมาใช้ได้อย่างเหมาะสมในสภาพสังคมเร่งพัฒนา อันเนื่องจากความขาดแคลนปัจจัย บางอย่างที่จะเสริมสร้างให้นโยบายเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ

ข้อเสนอของผู้เขียนเรื่องนี้ มีข้ออยู่ที่การประวัคประวังว่าจะเลือกใช้กลวิธีในการตัดสินใจ แบบใด แต่เป็นการมองปัญหาของประเทศกำลังพัฒนาที่ยังขาดเงื่อนไขเบื้องต้นทางด้านของสภาพ แวดล้อมของระบบบริหารและระบบการเมืองที่จะควบคุมให้รัฐบาลสามารถกำหนดนโยบายให้เป็น ไปตามความต้องการของประชาชน และเป็นนโยบายที่สามารถเผชิญกับปัญหาต่างๆ ที่กำลังเกิดขึ้นและจะมีมาในอนาคต

ในประเทศกำลังพัฒนา อำนาจที่มีอยู่อย่างท่วมท้นของระบบราชการ (overpowering bureaucracies) จะเป็นผู้บังคับการความเปลี่ยนแปลงทุกอย่างให้เกิดขึ้นไปตามความปรารถนาของ ระบบราชการเอง มากกว่าจะคำนึงถึงความต้องการของมวลชน ดังนั้นความผิดพลาดบางประการ ที่เกิดขึ้น เช่น การเน้นนโยบายที่ผิดรูปผิดแบบ หรือไม่สอดคล้องกับปัญหาของสังคมจึงมักจะ พบกันอยู่เสมอ

ตัวอย่างที่เห็นได้ง่ายที่สุด ในกรณีนี้ได้แก่ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในสังคมไทย ซึ่งสถาบัน ท้องการเมืองและการปกครองของเราพยายามใช้อำนาจหน้าที่เป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างอำนาจ ให้แก่ตนเองมากกว่าที่จะใช้เป็นเครื่องมือส่งเสริมการปกครองประเทศ ดังนั้นลักษณะความเจริญเติบโต (growth) ทางเศรษฐกิจ และความเปลี่ยนแปลง (change) ทั้งทางสังคมและการเมือง จึงมีลักษณะทำให้สังคมทันสมัยมากกว่าทำให้สังคมมีการพัฒนา<sup>50</sup>

ถึงแม้ว่าสังคมไทยจะมีความเปลี่ยนแปลง และมีความเจริญเติบโตขึ้นมาก ทางเศรษฐกิจ แต่ก็ยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่สมบูรณ์ เพราะว่าสิ่งกระตุ้นในการเปลี่ยนแปลง ทางเศรษฐกิจไม่ใช่เกิดขึ้นเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ แต่เป็นการ เปลี่ยนแปลงเพื่อสนองความต้องการของฝ่ายปกครองมากกว่า เครื่องชี้บอกในเรื่องนี้ได้แก่การที่

รัฐไม่สามารถ (หรือไม่ต้องการ) พัฒนาความสามารถทางเศรษฐกิจของประชาชนให้มีบทบาทสูงขึ้น เพราะจะเสียผลต่อการปกครอง คือไม่อาจควบคุมกลุ่มอิทธิพลทางเศรษฐกิจที่อาจเกิดขึ้นใหม่ได้ การจัดสรรปันส่วนทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่จึงเป็นไปในทางทำลายอำนาจนอกระบบบริหารให้หมดสิ้นไปด้วย

พิจารณาถึงลงไปในเรื่องนโยบายและแผนโดยตรงก็จะพบว่าปัญหาในการพัฒนาเมืองและชนบทอันเนื่องมาจากนโยบายที่กำหนดขึ้นนั้น ยังขาดแนวทางและอุปกรณ์ทางด้านความรู้ความสามารถที่เพียงพอ การกำหนดเป้าหมายของกิจกรรมบางอย่างก็เลื่อนลอย ฝ่ายบริหารและหน่วยงานที่รับผิดชอบมีความเฉื่อยชา ยิ่งเมื่อประกอบเข้ากับการขาดความสัมพันธ์ที่กระชับระหว่างผู้นำทางการเมืองเจ้าหน้าที่ผู้บริหารระดับสูง และข้าราชการที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายกับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเป็นกรณีสาธารณะ ทำให้นโยบายที่กำหนดกลายเป็นเรื่องที่ทำกันอยู่เพียงบางกลุ่ม โดยประชาชนไม่มีความรู้เห็นด้วย อันส่งผลต่อไปถึงความล้มเหลวในการปฏิบัติตามนโยบายนั้นในอีกทางหนึ่งด้วย

ความล้มเหลวในการพัฒนาทางการเมืองของไทยเท่าที่ผ่านมา ทำให้สังคมไทยยอมรับแบบแผนอันเดียวกันได้โดยง่าย ข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์นโยบายจึงเป็นไปในลักษณะที่ขาดข้อเท็จจริงเพียงพอ เพราะโอกาสที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทางเลือกเพื่อช่วยในการตัดสินใจนั้นน้อยอยู่น้อยเกินไป นโยบายทั้งหลายจึงเป็นเรื่องที่ตัดขาดจากการสนับสนุนของประชาชนอย่างสิ้นเชิง การยกร่างนโยบายจึงเป็นเรื่องที่ตกลงกันในคนกลุ่มเล็ก ๆ กลุ่มหนึ่งตั้งกล่าวแล้ว

การเสนอแนวทางออกโดยใช้การวิเคราะห์แบบระบบในบทความนี้จึงเป็นความพยายามที่จะสร้างภาวะการควบคุมและการตรวจสอบทางด้านการบริหารให้หันกลับมาหาข้อเท็จจริงที่ว่านโยบายเพื่อการพัฒนาเป็นสิ่งที่ครอบคลุมไปทุกด้านมิได้ขึ้นอยู่กับเพียงการพัฒนาสมรรถภาพของระบบย่อยบางระบบให้ใหญ่โต แล้วปล่อยให้ระบบอื่น ๆ อีกหลายระบบสืบเล็กจนไม่สมดุลกัน การกำหนดนโยบายจะต้องเป็นเรื่องของการสร้างสายใยสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับความเป็นไปภายในของระบบการเมืองและผลกระทบของนโยบายที่จะออกมาสู่สาธารณะ ซึ่งการสร้างสภาวะการเช่นนี้จะมีส่วนช่วยให้กระบวนการในการตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบายอันเป็นขั้นตอนที่เกิดขึ้นภายหลังสำเร็จผล.

## เชิงอรรถ

1. Paul Meadows, "Motivation for Change and Development Administration" in Irving Swerdlow (ed), *Development Administration: Concepts and Problems*. (New York: Syracuse University Press, 1963), p. 86.
2. นักวิชาการท่านหนึ่งคือ ดรอร์ (Yehezkel Dror) เห็นว่าการกำหนดนโยบายในเรื่องนี้ส่วนใหญ่แล้วกระทำโดยหน่วยงานของรัฐมากกว่าส่วนอื่น ๆ โปรดพิจารณารายละเอียดได้จาก Yehezkel Dror, *Public Policy Making Reexamined* (Pennsylvania: Chandle Publishing Company, 1968), pp. 11-14.
3. ศุ ทินพันธ์ นาคะตะ, "นโยบายการพัฒนาและวิชาการ," *วารสารพัฒนบริหารศาสตร์* ปีที่ 13 เล่มที่ 1 (มกราคม 2516), หน้า 102.
4. Harold D. Lasseell and Abraham Kaplan, *Power and Society* (New Haven: Yale University Press, 1970), p. 71.
5. David Easton, *The Political System* (New York: Alfred A. Knoff, 1953), p. 129.
6. Morton Kroll, "Policy and Administration" in *Policies, and Organization*, eds. by Fremont J. Lyden, George A. Shipman, and Morton Kroll (New York: Meredith Corporation, 1969), p. 9.
7. Ira Sharkansky (ed), *Policy Analysis in Political Science* (Chicago: Markham Publishing Company, 1970), p. 1.
8. Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1972), p. 1-2.
9. ทินพันธ์, *อ้างแล้ว*, หน้า 102.
10. Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr., *Comparative Politics: A Development Approach*. (Boston: Little, Brown and Company, 1966), pp. 128-42.
11. ศุ Bernard L. Brock and Others, *Public Policy Decision-Making: System Analysis*

- and Comparative Advantage Debate* (New York : Harper & Row. Publishers, 1973), ch. 3.
12. ปฐม มณีโรจน์, “นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นในฐานะผลิตผลของระบบการเมือง” *วารสารธรรมศาสตร์* ปีที่ 3 เล่มที่ 2 (กุมภาพันธ์ 2517), หน้า 22-40.
  13. เพิ่งอ้าง
  14. Charles E. Lindblom, *The Policy Making Process* (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, Inc., 1968), p. 3.
  15. Charles E. Lindblom, “The Science of Muddling Through,” *Public Administration Reviews*, Vol. 19, No. 1 (1959), pp. 79-87.
  16. ผู้สนใจเรื่องเกี่ยวกับนโยบายศาสตร์ โปรดพิจารณารายละเอียดเพิ่มเติมจาก Daniel Lerner and Harold D. Lasswell (eds.), *The Policy Sciences* (Stanford, Calif. : Stanford University Press, 1951).
  17. Yehezkel Dror, *Venture in Policy Sciences : Concepts and Applications* (New York: American Elsevier, 1971), p. 3.
  18. งานชิ้นหนึ่งที่ ตระอ์วิจารณ์ความกดขี่ของลัทธิบลอมโดยตรง ได้แก่ Yehezkel Dror, “Muddling Through—Science or Inertia?” *Public Administration Review*, Vol. 14 No. 3. (September 1964).
  19. Lerner and Lasswell (eds.), *op. cit.*, p. 3.
  20. ผลงานทางวิชาการที่จะพยายามเสนอแนวทางดังกล่าวนี้ ได้แก่ Dawid Braybrooke and Charles E. Lindblom, *A Strategy of Decision* (New York : Free Press, 1963).
  21. ได้มีผู้แบ่งวิธีการศึกษาเรื่องนี้ออกเป็น ๔ แบบ คือการศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ เชิงพรรณนา ความ การศึกษาตามทวิบทัญหมาย กับแบบที่อาศัยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ โปรดพิจารณา รายละเอียดจาก Lewis A. Froman, Jr., “An Analysis of Public Policies in Cities,”

*Journal of Politics*, Vol. 29 (February, 1967), pp. 94-95. และทินพันธ์, *อ้างแล้ว*, หน้า 103-106.

22. การอภิปรายเรื่องนี้ สิ่งที่มีจะยอมรับกันอยู่ที่ว่าอิทธิพลในการกำหนดนโยบายจะมีมากขึ้นหากมีการรวมตัวกันเพื่อต่อสู้ทางการเมืองอย่างเป็นระบบ เช่น การจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งจะทำหน้าที่วางแนวนโยบายและหาเสียงสนับสนุน จากกลุ่มคนที่มีความต้องการสอดคล้องกับนโยบายนั้น นอกจากพรรคการเมือง ก็ยังมีกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่มีส่วนช่วยในการแสดงออกซึ่งความต้องการของประชาชนด้วยการแจ้งให้ผู้รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายทราบถึงปัญหาและความต้องการเหล่านั้น หรือให้ความช่วยเหลือแก่หน่วยงานที่รับผิดชอบด้วยการให้ข้อมูลที่ถูกต้องและจำเป็นต่อการศึกษาวิเคราะห์นโยบาย ขอให้พิจารณาเรื่องนี้เพิ่มเติมจากทินพันธ์, *เพิ่งอ้าง*, หน้า 106.
23. ดูจาก Louis C. Gawthrop, *Administrative Politics and Social Change* (New York : St. Martin 's Press, 1971), ff.
24. Paul H. Appleby, *Policy and Administration* (Alabama : University of Alabama Press, 1967) , pp. 7-18.
25. ตัวอย่างเกี่ยวกับเรื่องนี้คือการร่วมมือกันแก้ปัญหของกรมการอิสระชุดต่าง ๆ ที่สร้างความผูกพันในเชิงตอบแทนซึ่งกันและกันให้เกิดขึ้น ซึ่งวิธีการแก้ปัญหาร่วมกันอาจจะกระทำได้โดยการต่อรอง การเจรจา การชักจูง การขู่บังคับ การให้สัญญาที่จะให้ประโยชน์ตอบแทน การมีคนกลางหาทางแก้ปัญหาแบบประนีประนอมกัน และการปรับตัวให้เข้ากับผู้อื่นในกรณีที่มีนโยบายนั้นเกินขอบเขตแห่งความสามารถของตน ดูจาก Lindblom, "Policy Making---", *op. cit.* , ch. 11.
26. ดูเรื่องนี้ ได้จากหนังสือหลายเล่มโดยเฉพาะอย่างยิ่ง Dror, "Public Policymaking---" *op. cit.* , pp. 132-43, 312-18. , and Herbert A. Simon and James G. March, *Organizations* (New York : John Wiley and Sons, Inc. , 1958), pp. 136-48.
27. ข้อเสนอเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายเช่นนี้มีหลักการว่า (1) ไม่หวังผลเลิศแต่ค่อยทำค่อยไป จนกว่าจะบรรลุเป้าหมายที่กำหนด (2) เปิดทางไว้สำหรับการแก้ไขให้ดีขึ้นในโอกาสต่อไป

- เพื่อป้องกันความผิดพลาด (3) ไม่ต้องวางแผนครอบคลุมไปถึงทุกสิ่งทุกอย่างเสียหมด เพราะอาจจะได้ประโยชน์หรือความรู้เพิ่มเติมในภายหลัง (4) มุ่งต่อการแก้ไขปัญหาของ สังคมมากกว่ามุ่งไปสู่การปฏิรูปเบ็ดเสร็จ (5) มีการปรับปรุงวิธีการและเป้าหมายต่างๆ เป็น ประจำ โดยกลับไปพิจารณาปัญหาเดิมบ่อย ๆ (6) ถ้านโยบายใดซับซ้อนมากต้องขอให้ เป็นส่วนย่อย เพื่อเป็นการง่ายแก่การปรับปรุงแก้ไข จากทินพันธ์, *อ้างแล้ว*, หน้า 107.
28. Henry S. Rowan, "Bargaining and Analysis in Government," in *The Administration of Public Policy* ed. by Michael D. Reagan. (Illinois: Scott, Foresman and Company 1969), pp. 119-20.
29. ดูเพิ่มเติมได้จาก Dye, *op. cit.*, ch. 2., Sharkansky, *op. cit.*, pp. 39-79, Austin Ranney (ed.), *Political Science and Public Policy* (Chicago: Markham Publishing Company, 1968), Dror, *op. cit.*, pp. 332-34, 336-37., and Braybrook and Lindblom, *op. cit.*
30. จากการศึกษาของ Francis E. Rouke ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของระบบราชการ (bureaucracy) ในกระบวนการกำหนดนโยบายพบว่า ในประเทศที่กำลังตื่นตัวซึ่งสถาบันทางการเมืองมีลักษณะที่ยังไม่ก้าวหน้านัก อำนาจของระบบราชการมีแนวโน้มที่จะเข้าไปผูก ขาดเรื่องนี้ค่อนข้างมาก โดยได้พิจารณาจากสภาพการระดมสรรพกำลังสนับสนุนทางการเมือง ความเชี่ยวชาญของระบบราชการ การแบ่งสรรอำนาจในหน่วยงานและโอกาสในการมีส่วนร่วม เข้าร่วมกำหนดนโยบายของระบบราชการเอง ซึ่งรายละเอียดโปรดพิจารณาจาก Francis E. Rouke, *Bureaucracy, Politics, and Public Policy* (Boston: Little, Brown and Company, 1969), pp. 11-115. นอกจากนี้ แม้แต่ในสหรัฐเอง โครงสร้างของฝ่ายบริหาร ตลอดจนกลยุทธในการดำเนินการทางการเมืองของฝ่ายบริหารก็มีผลให้การกำหนดนโยบาย โดยส่วนใหญ่เป็นบทบาทของฝ่ายนี้โดยตรง, ดู Gawthrop, *op. cit.*, ch. 2-3.
31. "There seem to be no one decision strategy in the abstract, apart from the societal environment into which it is introduces," in Amitai Etzioni, "Mized

- Scanning : A Third Approach to Decision Making" *Public Administration Review*, 27 (1967). Quoted in Tawat Wichaidit, *Incremental and Decision Making Structure: Some Observation in Developing Countries* (unpublished).
32. *Ibid.*
  33. Gawthrop, *op. cit.*, ch. 4 see esp. pp. 75-77.
  34. ทินพันธ์, *อ้างแล้ว*, หน้า 108.
  35. Tawat, *op. cit.*, p. 17.
  36. Dror, "Public Policymaking--", *op. cit.*, p. 10.
  37. *Ibid.*, pp. 105-119.
  38. Amitai Etzioni, "Mixed Scanning : A Third Approach to Decision Making," *Public Administration Review*, 27 (1967), pp. 387-391.
  39. Dye, *op. cit.*, p. 298.
  40. ชูจากแนวความคิดหลักของ David Easton, *A Framework for Political Analysis* (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall Inc., 1965), ch. 2 see esp. pp. 24-25.
  41. ชู Dye, *op. cit.*, p. 19.
  42. ตัดแปลงจากแนวความคิดของ Ira Sharkansky, *Public Administration : Policy Making in Government Agencies* (Chicago : Markham Publishing Company, 1970), pp. 3-13.
  43. การโต้กลับของนโยบายอาจเป็นได้ ๒ ลักษณะคือ การโต้กลับโดยอัตโนมัติกับการโต้กลับที่กลั่นกรองแล้ว โดยการตรวจสอบทางวิชาการ ชู Robert L. Lineberry and Ira Sharkansky, *Urban Politics and Public Policy* (New York : Harper and Row, 1971), pp. 5-7.
  44. Dye, *op. cit.*, p. 262.
  45. *Ibid.*, p. 263.

46. Sharkansy, "Public Administration--" *op. cit.*, pp. 174-197.
  47. ๑๓๓๓ Thomas R. Dye, *Politics in States and Communities* (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall Inc., 1969), ch. 10.
  48. Dror, "Public Policymaking--" *op. cit.*, p. 257.
  49. *Ibid.*, p. 220.
  50. Norman Jacobs, *Modernization Without Development Thailand As an Asian Case Study* (New York : Praege Publishers, 1971).
-