

การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ: ความเห็นและข้อเสนอ สำหรับสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

อุทัย เลาพิเชษฐ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์สามประการ ประการแรกเป็นเรื่องเกี่ยวกับความหมาย แนวความคิด แนวการศึกษา และตัวแบบ ของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ ประการที่สอง ผู้เขียนจะชี้ให้เห็นประโยชน์ของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะที่มีต่อสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ซึ่งเป็นสถาบันการศึกษาที่มีภาระหน้าที่ในการผลิตนักบริหารและนักวิชาการ เพื่อเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงสังคม ประการสุดท้าย จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับข้อเสนอในการจัดตั้ง ศูนย์วิชาการสำหรับการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะในสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เพื่อประโยชน์ในการสอน วิจัย ฝึกอบรม และการให้ข้อเสนอแนะ แก่รัฐบาลในนโยบายที่สำคัญๆ เป็นอาทิ

จุดเริ่มต้นของการศึกษาวิชา นโยบายสาธารณะหรือการวิเคราะห์นโยบายควรจะมองย้อนหลังถึงเมื่อมีการเสนอแนวเค้าโครงความคิด ให้แยกการบริหารออกจากการเมือง ซึ่งหมายความว่า ฝ่ายการเมืองมีหน้าที่ในการออกกฎหมาย หรือกำหนดนโยบายเพื่อเป็นเป้าหมายในการปกครองประเทศ ส่วนฝ่ายบริหารมีหน้าที่นำเอากฎหมายหรือนโยบายมาปฏิบัติ หรือบริหาร เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของฝ่ายการเมือง ภายใต้แนวเค้าโครงความคิดนี้ ฝ่ายบริหารจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับนโยบาย โดยจะสนใจแสวงหาเฉพาะกฎเกณฑ์ ใช้สำหรับเป็นแนวในการบริหารนโยบาย ให้เกิดประสิทธิภาพและประหยัค ซึ่งกฎเกณฑ์เหล่านี้ สามารถจะศึกษาและแสวงหาโดยการอาศัยหลักของวิทยาศาสตร์ และหลักของเหตุผล การศึกษาวิชาการบริหารใน

ระยะแรก จึงเน้นการศึกษาเฉพาะเรื่องภายในองค์กร อาศัยกฎเกณฑ์เป็นแนวในการบริหาร และการปรับปรุงองค์กร มีค่านิยมเกี่ยวกับประสิทธิภาพและประหยัดเป็นหลัก โดยมองข้ามความสำคัญในเรื่องของการเมือง นโยบาย และจริยธรรม การศึกษานโยบายสาธารณะจึงได้ถูกมองข้ามจากนักรัฐประศาสนศาสตร์โดยสิ้นเชิง ยกเว้นนักวิชาการบางคนที่ได้เห็นความสำคัญของการศึกษานโยบายสาธารณะ อาทิเช่น กุลลิก (Gulick) ผู้ซึ่งได้เสนอแนวความคิด POSDCORB อันเป็นจุดสุดยอดของความเจริญเกี่ยวกับแนวเค้าโครงความคิด “การแยกการเมืองออกจากการบริหาร” และ “การใช้กฎเกณฑ์ในการบริหาร” ที่ใช้ในวิชาการบริหาร ได้กลับมาย้ำให้เห็นว่าเป็นการยากที่จะแยกการบริหารออกจากการเมือง เพราะทั้งการเมืองและการบริหารเป็นเรื่องเกี่ยวกับวิจารณ์แผนและการปฏิบัติงาน นักบริหารจึงไม่สามารถจะแยกวิจารณ์แผนออกจากการปฏิบัติได้ นอกจากนี้ ยังมีผู้เห็นว่าการแยกการบริหารออกจากการเมืองเป็นสาเหตุที่ทำให้การศึกษาวិชาการบริหารผิดไปจากความเป็นจริง เพราะในการบริหารราชการ นโยบายหรือค่านิยมมีอยู่ทุกระดับของหน่วยงาน นักบริหารในระบบราชการควรคำนึงถึงการมีชีวิตที่ดีของประชาชน ความเจริญก้าวหน้าของระบบราชการ การมีชีวิตอยู่ในสังคมและชุมชนที่อบอุ่น โดยที่มนุษย์ควรจะต้องอยู่อย่างผู้ที่มีชีวิตจิตใจ ไม่ใช่มีสภาพคล้ายเครื่องจักรที่ปราศจากวิญญาณและอุดมการณ์ นักบริหารในระบบราชการควรมีค่านิยมที่จะปกป้องและรักษาไว้ซึ่งสิทธิมนุษยชน และให้คนในองค์กรมีชีวิตความเป็นอยู่ให้สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย เรื่องดังกล่าวนี้เป็นตัวอย่างของค่านิยม ทศนคติ และนโยบาย ซึ่งมีอยู่ในความนึกคิดของนักบริหารในสังคมประชาธิปไตย ซึ่งบ่อยครั้งจะพบว่า นักบริหารในระบบราชการมีบทบาทในทางการเมืองที่จะต้องตัดสินใจ ระหว่างความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์และประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่ไม่มีกลุ่มคอยพิทักษ์ให้ เป็นอาทิ

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ความสนใจในการศึกษานโยบายสาธารณะได้เพิ่มจำนวนมากขึ้น นักรัฐศาสตร์กลุ่มหนึ่งได้ชี้ให้เห็นว่า เรื่องของรัฐประศาสนศาสตร์ไม่ใช่เรื่องของเทคนิคที่ใช้ในการบริหารงานแต่ประการเดียว ความจริงการบริหารเป็นขบวนการเมืองอันคับคั่งแปรเปลี่ยนตัวซ้ำ เพราะฉะนั้นการแยกการเมืองกับการบริหารออกจากกันจึงเป็นการเข้าใจผิดของ

นักวิชาการในระยะแรก พอล แอปเปิลบี (Paul Appleby) ซึ่งมีผู้ให้เกียรติว่าเป็นบิดาของวิชานโยบายสาธารณะ ได้อธิบายให้เห็นความสัมพันธ์อย่างเด่นชัดระหว่างการเมืองและการบริหาร เพราะหลังจากที่เขาได้เขียน *Policy and Administration* แล้วนักวิชาการทั้งหลายก็ยอมรับว่าการบริหารแท้ที่จริงก็คือส่วนหนึ่งของการเมือง เขาได้ชี้ให้เห็นว่านักบริหารในระบบราชการนอกจากจะเป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบาย ยังทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักบริหารทำหน้าที่ในเรื่องหลังนี้มากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติเสียด้วยซ้ำ นักบริหารกำหนดคำสั่งและกฎข้อบังคับ เสนอกฎหมาย ตีความกฎหมาย หรือช่วยฝ่ายนิติบัญญัติในการร่างกฎหมาย นอกจากนี้นักบริหารในระบบราชการ ยังจะต้องคำนึงถึงการปฏิบัติงานภายใต้การควบคุมของสิ่งแวดล้อมทางการเมือง เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติ ศาล สมาชิกสภาผู้แทน ข้าราชการฝ่ายการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง ประชาชน และประโยชน์สาธารณะ เป็นต้น เพราะฉะนั้นตามแนวความคิดของแอปเปิลบี * การบริหารราชการหรือรัฐกิจก็คือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันของกลุ่มผลประโยชน์เพื่อเสนอนโยบายสาธารณะ จึงเป็นผู้ที่เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับการช่วงชิงของกลุ่มหลากหลายเพื่อเสนอนโยบายสาธารณะในระบบบริหาร (administrative pluralism) ซึ่งเป็นแนวความคิดที่นอกจากจะชี้ให้เห็นว่าการบริหารเป็นส่วนหนึ่งของการเมืองแล้ว ยังแสดงให้เห็นว่าการบริหารควรจะมีสัมพันธ์อย่างไรกับแนวความคิดของประชาธิปไตย เพราะระบบการปกครองที่สนับสนุนการต่อสู้ของกลุ่มหลากหลายในระบบการเมืองและสังคม ก็คือระบบประชาธิปไตยนั่นเอง

หลังจากที่แนวความคิด “administrative pluralism” ได้รับความสนใจจากนักวิชาการให้มาด่วงให้เกิดสมมูลย์กับการศึกษาวิชาการบริหารที่เน้นเรื่องวิทยาศาสตร์และหลักเหตุผล วิชานโยบายสาธารณะจึงได้กลายเป็นแขนงวิชาที่มีผู้สนใจมาก เพราะนโยบายสาธารณะเป็นจุดศึกษาที่สามารถจะดึงความสนใจจากนักวิชาการทุกสาขาในสังคมศาสตร์ ให้มาศึกษาในปัญหาหรือสาธารณะกรณี โดยนักวิชาการเหล่านี้ไม่จำเป็นจะต้องละทิ้งความสนใจที่มีอยู่ในวิชาของตน นักรัฐศาสตร์ นักเศรษฐศาสตร์ นักสังคมวิทยา และนักสังคมศาสตร์อื่น ๆ ก็ยังคงทำหน้าที่ศึกษาในเรื่องที่ตนถนัดได้ และในขณะเดียวกัน ก็สามารถจะร่วมมือกันเพื่อศึกษา

นโยบายสาธารณะได้ เนื่องจากแนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะมีลักษณะขอบข่ายที่กว้างขวาง และกระจัดกระจาย เพื่อประโยชน์ในการเข้าใจได้ง่าย ผู้เขียนจะแบ่งประเภทของนโยบายสาธารณะออกเป็นสามประเภทด้วยกันซึ่งได้แก่

1. แนวการศึกษาที่อาศัยวิธี “การศึกษกรณีเฉพาะเรื่อง” (case studies)

แนวการศึกษาแบบนี้เป็นวิธีการศึกษานโยบายสาธารณะในระยะเริ่มแรก ถ้าจะมองย้อนหลังไปก็คือ เมื่อปี ค.ศ. 1952 ฮาร์โรลด์ สไตน์ (Harold Stein) ได้เขียน *Public Administration and Policy Development* เพื่อเสนอแนะวิธีการศึกษกรณีเฉพาะเรื่องสำหรับศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ แต่สไตน์ได้กล่าวพาดพิงถึงเรื่องนโยบายสาธารณะในลักษณะที่กว้างขวาง การศึกษกรณีเฉพาะเรื่องที่เขาเสนอมีความหมายสองประการ ประการแรกก็คือเป็นเรื่องของ ขบวนการภายในองค์การของรัฐ และประการที่สองเป็นเรื่องเกี่ยวกับองค์การของรัฐกับผลกระทบจากสิ่งแวดล้อมทางการเมือง แนวการศึกษานโยบายสาธารณะแบบนี้จึงมักจะปรากฏในรูปของความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐกับสิ่งแวดล้อมทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงของนโยบายในแต่ละองค์การตามลำดับความสำคัญโดยการใช้วิธีการศึกษาแบบประวัติศาสตร์ บางครั้งก็อาจนำเอาแนวความคิดทางพฤติกรรมศาสตร์ เช่น ทฤษฎีของกลุ่ม บทบาท หรือการวินิจฉัยสั่งการ มาใช้ศึกษา ข้อที่น่าสังเกตก็คือแนวการศึกษาแบบกรณีเฉพาะเรื่องจะมุ่งสนใจในแต่ ละหน่วยงาน เช่น ปัญหาของกรมใดกรมหนึ่ง เป็นต้นว่า ปัญหาของกรมตำรวจ หรือของกรมทางหลวง บางครั้งก็จะศึกษาดูว่านโยบายแต่ละนโยบายดีหรือไม่ เหมาะสมกับค่านิยมในขณะนั้นหรือไม่ มีลักษณะการบริหารที่เหมาะสมหรือไม่ มีลักษณะการใช้เงินที่ถูกต้องหรือได้สัดส่วนเพียงใด บางครั้งก็อาจจะศึกษาถึงการมีนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาในหน่วยงานแห่งใดแห่งหนึ่ง หรืออาจจะศึกษาถึงสาเหตุหรือรากฐานของปัญหาที่มีอยู่ในหน่วยงานทางราชการ เพราะการที่รัฐบาลจะแก้ปัญหามิใช่ในหน่วยงานแห่งใดแห่งหนึ่ง จำเป็นจะต้องศึกษาถึงรากฐานของปัญหาก่อน เป็นต้น

แม้ว่าแนวการศึกษกรณีเฉพาะเรื่องจะสนใจเรื่องที่เกิดขึ้นจริงในหน่วยงานทางราชการ แต่แนวการศึกษาแบบนี้ก็ยังมี ปัญหา เกี่ยวกับการมีฐานะจะพัฒนาไปสู่การเป็นทฤษฎี เพราะเป็นการยากที่การศึกษกรณีเฉพาะเรื่องจะก่อให้เกิด generalization ได้ง่าย จึงไม่สู้จะเป็นที่นิยมของนักรัฐศาสตร์และนักสังคมศาสตร์อื่น ๆ

2. แนวการศึกษาแบบพรรณนา (descriptive policy analysis) เนื่องจากแนวการศึกษาแบบกรณีเฉพาะเรื่องมีจุดอ่อนในการพัฒนาไปสู่การเป็นทฤษฎี เป็นเหตุให้นักรัฐศาสตร์พุ่งความสนใจไปสู่การศึกษานโยบายสาธารณะในแบบพรรณนาและการอธิบายขบวนการของนโยบายสาธารณะ การตั้งวัตถุประสงค์ที่จะให้วิชานโยบายสาธารณะมีเป้าหมายไปสู่การเป็นส่วนหนึ่งของทฤษฎีการเมือง จึงเป็นเหตุให้การศึกษาในแนวนี้น่าสนใจ เรื่องของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งหรือนโยบายอันหนึ่งอันใดโดยเฉพาะ หากแต่จะสนใจนโยบายสาธารณะในฐานะเป็นผลผลิตของระบบการเมืองที่มีปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมของระบบ และขณะเดียวกันผลผลิตก็จะส่งผลกลับไปยังสิ่งแวดล้อมทางการเมือง ซึ่งมีความหมายว่านโยบายสาธารณะอาจเป็นตัวแปรตามหรือตัวแปรอิสระของสิ่งแวดล้อมได้

ข้อที่น่าสนใจของการศึกษาในแนวนี้นี้คือไม่นิยมในการแนะนำนโยบายที่ดีกว่า ดังเช่นที่นักเศรษฐศาสตร์ และนักรัฐประศาสนศาสตร์ สนใจศึกษาในแนวที่เรียกว่า “การวิเคราะห์นโยบายที่ดีกว่า” ซึ่งจะได้อธิบายในตอนต่อไป นักรัฐศาสตร์ และนักสังคมวิทยาตลอดจนนักจิตวิทยาสังคมเห็นว่า การที่จะกล่าวว่า นโยบายไหนดีกว่า ไม่ใช่ภาระกิจของนักสังคมศาสตร์ และแม้ว่าในบางครั้งนักวิชาการจำเป็นจะต้องให้ความเห็นว่า อะไรดีกว่า เช่น ในสาขาของสังคมศาสตร์ประยุกต์ นักสังคมศาสตร์ก็เชื่อว่า ก่อนที่จะชี้ว่าสิ่งใดดีกว่า หรือนโยบายอันใดดีกว่า น่าจะต้องมีความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะที่อยู่แล้ว Ira Sharkansky ได้อธิบายเรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจนว่า การศึกษานโยบายสาธารณะแบบพรรณนาตั้งอยู่บนความเชื่อที่ว่าความเข้าใจอันดีเกี่ยวกับนโยบาย จะช่วยฝ่ายกำหนดนโยบายและฝ่ายปฏิบัติตามนโยบายได้ดี เพราะการมีความรู้ในนโยบาย จะช่วยให้ผู้เกี่ยวข้องทราบผลของนโยบายนั้นได้ เพราะฉะนั้นแนวการศึกษาแบบนี้จึงนิยมศึกษานโยบายให้เห็นความสัมพันธ์ของตัวแปรต่างๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างเป็นตัวความรู้ เพื่อการพัฒนาไปสู่ทฤษฎีการเมืองในปัจจุบัน

เพื่อที่จะชี้ให้เห็นตัวอย่างของแนวการศึกษานโยบายชนิดนี้ จะได้อีกให้เห็นข้อเขียนของ โทมัส ไค (Thomas Dye)¹ ซึ่งได้สรุปถึงรูปแบบต่างๆ ของนโยบายสาธารณะแบบพรรณนาไว้สี่แบบ ซึ่งแบบแรกได้แก่ทฤษฎีชนชั้นผู้นำ (elite theory) ทฤษฎีนี้เห็นว่า

นโยบายสาธารณะก็คือนโยบายที่ชนชั้นผู้นำของประเทศปรารถนาและต้องการ สาเหตุที่ชนชั้นผู้นำสามารถจะเลือกกำหนดนโยบายตามที่ต้องการก็เพราะประชาชนส่วนใหญ่ไม่สนใจต่อกิจกรรมบ้านเมือง นอกจากนี้ ผู้นำมีโอกาสที่จะเปิดเผยหรือบีบบังชาวสารได้ เพราะผู้นำควบคุมแหล่งของข่าวสาร ผู้นำมักมีรายได้และระดับการศึกษาที่ดีกว่าประชาชน อีกประการหนึ่ง ส่วนใหญ่ผู้นำจะมีค่านิยมที่สอดคล้องกับค่านิยมของระบบสังคม ผู้นำมีโอกาสจะโน้มน้าวประชาชนมากกว่าประชาชนจะโน้มน้าวผู้นำในเรื่องของการเสนอนโยบายสาธารณะ แบบที่สองก็คือทฤษฎีเกี่ยวกับกลุ่ม (group theory) ทฤษฎีนี้เสนอว่า ระบบการเมืองประกอบด้วยกลุ่มผลประโยชน์ที่ช่วงชิงกันเสนอนโยบายสาธารณะ หน้าที่ของระบบการเมืองก็คือการประนีประนอมระหว่างความต้องการของกลุ่มในรูปของนโยบาย ทฤษฎีนี้ชี้ให้เห็นว่านโยบายสาธารณะจะเปลี่ยนแปลงไปตามทิศทางของอิทธิพลกลุ่มที่มีอำนาจ และจะตัดออกจากกลุ่มที่สูญเสียอำนาจ เพราะฉะนั้นนโยบายสาธารณะก็มาจากความพอใจของกลุ่มที่มีอำนาจในระบบการเมืองนั่นเอง แบบที่สามได้แก่ทฤษฎีระบบ (systems theory) ซึ่งเห็นว่านโยบายสาธารณะมีที่มาจากการที่ระบบการเมืองมีปฏิกริยากับสิ่งแวดล้อม สิ่งแวดล้อมจะมีอิทธิพลต่อระบบการเมืองในรูปของการส่ง inputs ซึ่งประกอบด้วยความต้องการ (demands) และการสนับสนุน (support) ความต้องการก็คือการที่แต่ละบุคคลหรือกลุ่มต้องการที่จะมีนโยบายสาธารณะ โดยคำหนึ่งจากสภาพสิ่งแวดล้อม การสนับสนุนก็คือการที่แต่ละบุคคลหรือกลุ่มยอมรับรู้ผลของการเลือกตั้ง การเคารพต่อกฎหมาย เสียภาษีเท่าอันที่ปฏิบัติตามนโยบายสาธารณะ ระบบการเมืองจะต้องเผชิญกับความต้องการมากมายเหล่านี้ ซึ่งอาจจะขัดแย้งหรือแตกต่างกันได้ และเพื่อที่จะเปลี่ยนความต้องการเป็น outputs ในรูปของนโยบายสาธารณะ ระบบการเมืองจะต้องมีการตกลงกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพราะฉะนั้น นโยบายสาธารณะจะมีลักษณะที่ได้รับการประนีประนอม คัดแปลงแก้ไขโดยพิจารณาถึงสภาพแวดล้อมและความต้องการของแต่ละบุคคลหรือกลุ่มเสมอ ประการที่สี่ได้แก่การอธิบายนโยบายสาธารณะตามแนวของการศึกษา กิจกรรมของสถาบันการเมือง (institutionalism) ทฤษฎีสำนักนี้เห็นว่าผลประโยชน์ของกลุ่มจะเป็นความจริงได้ก็โดยการนำมาผ่านสถาบันการเมือง โดยที่สถาบันการเมืองจะเปลี่ยนผลประโยชน์ หรือความต้องการเป็นรูปของนโยบายสาธารณะ จึงอาจกล่าวได้ว่า สถาบันการเมืองมีส่วนช่วยให้มีนโยบายสาธารณะ

ลักษณะที่ถูกต้องตามกฎหมาย ใช้ได้ทั่วไป และมีสภาพใช้บังคับ ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญที่แตกต่างกับกฎข้อบังคับหรือนโยบายธุรกิจ สิ่งที่นักทฤษฎีในกลุ่มนี้สนใจก็คือความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมืองและ contents ของนโยบายสาธารณะ ซึ่งอาจจะเป็นในรูปของการศึกษาเปรียบเทียบ ตัวอย่างเช่น ศึกษาเปรียบเทียบนโยบายสาธารณะที่มาจากส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

อย่างไรก็ดี แม้ได้จะพยายามสรุปถึงตัวแบบของการศึกษานโยบายสาธารณะแบบพรรณนา ให้ครอบคลุมกว้างขวางมากที่สุดที่จะทำได้ แต่ได้ก็ไม่สามารถจะครอบคลุมได้หมด จึงมีนักวิชาการอื่น ๆ ทำการศึกษานโยบายสาธารณะในทิศทางอื่น ๆ ที่แตกต่างออกไป ซาแกนสกี ได้รวบรวมแนวการศึกษานโยบายสาธารณะที่เน้นเรื่องปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรมทางการเมืองและความต้องการของประชาชน ตลอดจนแต่ละบุคคลหรือสถาบันที่มีต่อนโยบายสาธารณะ สำหรับในเรื่องของอิทธิพลของระบบเศรษฐกิจที่มีต่อนโยบายสาธารณะ มีผู้ค้นพบว่าระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งวัดจากรายได้เฉลี่ยต่อหัว ลักษณะของการเป็นเมืองใหญ่ การพัฒนาอุตสาหกรรม และระดับการศึกษา มีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะในระดับรัฐและท้องถิ่นของสหรัฐฯ อย่างไรก็ตาม ตัวแปรเหล่านี้แม้จะมีผู้สนับสนุนโดยผลจากการวิจัยก็มีนักวิชาการบางท่านได้เสนอผลในลักษณะที่แตกต่างกัน กล่าวคือ อิทธิพลของระดับพัฒนาเศรษฐกิจมีผลต่อนโยบายสาธารณะน้อยลงตามลำดับ ทั้งนี้เพราะรัฐที่ยากจน หรือมีรายได้น้อย ก็มีอำนาจการใช้จ่ายเป็นระดับที่สูงได้ เพราะการช่วยเหลือของรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลท้องถิ่นที่มีการปฏิรูปในค่านโครงสร้าง และตัวแปรทางเศรษฐกิจจะมีผลน้อยต่อนโยบายสาธารณะโดยเปรียบเทียบกับรัฐบาลท้องถิ่นที่ยังไม่มีการปฏิรูปเลย เป็นต้น สำหรับในเรื่องวัฒนธรรมทางการเมือง มีผู้ศึกษาและเห็นว่า ความแตกต่างของวัฒนธรรมทางการเมือง ซึ่งเกี่ยวข้องกับการมาตั้งถิ่นฐานในระยะแรก กับลักษณะของระดับการพัฒนาอุตสาหกรรม และการเป็นเมืองใหญ่ มีผลทำให้นโยบายสาธารณะในรัฐต่าง ๆ ของสหรัฐฯ แตกต่างกัน หรือมีผู้ศึกษาและเห็นว่าทัศนคติของประชาชนเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนมีความสำคัญมากกว่าทัศนคติที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และความเป็นอยู่ของสังคม อันเป็นการตัดสินใจของสมาชิกสภาผู้แทน เป็นต้น ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับบุคคลลักษณะของแต่ละบุคคล และ

สถาบันที่มีอิทธิพลก่อนนโยบายสาธารณะนั้น สามารถสรุปได้ว่า ขึ้นอยู่กับประเพณี ทรัพยากร ระเบียบแบบแผน และความต้องการของผู้ที่มีอำนาจทางการเมือง เช่นมีผู้ศึกษาและสรุปได้ว่า ผู้ว่าราชการรัฐ และฝ่ายนิติบัญญัติมีบทบาทน้อยเกี่ยวกับนโยบายการใช้จ่าย

ตามที่ไต่ถามมาแล้วข้างต้นว่า นโยบายสาธารณะแบบพรรณนามีจุดมุ่งหมายในการพัฒนาไปสู่การเป็นเทศาภิบาลเมือง ข้อเขียนประเภทนี้ได้เริ่มปูทางไปแล้วหลายประการ ประการแรก ได้มีการแบ่งแยกนโยบายสาธารณะในแง่ของเนื้อหา เช่น นโยบายเกี่ยวกับการศึกษา การพัฒนา หรือต่างประเทศ ประการที่สอง สถาบันการเมืองที่เป็นต้นกำเนิดของนโยบาย อาทิเช่น ฝ่ายนิติบัญญัติ ศาล หรือ ฝ่ายบริหาร ประการที่สาม ก็คือการแบ่งแยกตามเป้าหมายของนโยบายสาธารณะ เช่น ชนชั้นที่มีรายได้น้อย หรือพวกผิวดำ ประการที่สี่ ได้แก่ ระยะเวลาที่กำหนดนโยบายสาธารณะ เช่น ก่อนสงคราม สมัยประธานาธิบดีทิมสัน ประการที่ห้า ก็คือนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวกับอุดมการณ์ เช่น เป็นของนายทุน ฝ่ายเสรีนิยม หรืออนุรักษนิยม ประการที่หก ก็คือ การแบ่งนโยบายสาธารณะแบบค่านิยมซึ่งได้แก่นโยบายที่ดี ไม่ดี หรืออันตราย ประการที่เจ็ด ก็คือ การสนับสนุนนโยบาย เช่น เป็นนโยบายสาธารณะที่มีผู้สนับสนุนมาก หรือมีการแตกแยก และประการสุดท้าย ได้แก่นโยบายสาธารณะที่แบ่งตามระดับของการปกครอง เช่น ระดับชาติ ท้องถิ่น หรือนครหลวง นอกจากนี้ได้มีการอธิบายให้เห็นว่าขบวนการเมืองแตกต่างกัน ก็เพราะมีนโยบายสาธารณะที่แตกต่างกัน ในอีกส่วนหนึ่งของข้อเขียนได้มีการใช้นโยบายสาธารณะเป็นตัวแปรร่วมสำหรับการอธิบาย เช่น รัฐหรือประเทศที่มีอุตสาหกรรมเป็นหลักและร่ำรวย จะมีแนวโน้มที่จะมีการเมืองแบบประชาธิปไตยอันมั่นคงมากกว่าประเทศที่มีการเกษตรเป็นหลัก และมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ยากจน หรือมีข้อเขียนที่ใช้นโยบายสาธารณะเป็นตัวแปรอิสระ สำหรับอธิบายปรากฏการณ์อื่น ๆ เช่น นโยบายสาธารณะที่ต่างกันจะทำให้มีขบวนการเมืองที่แตกต่างกันเป็นต้น

อย่างไรก็ดี ถ้าพิจารณาศึกษาดู โนบรตาข้อเขียนต่างกัน นโยบายสาธารณะแบบพรรณนา จะเห็นได้ว่า ไม่ได้อาศัยศึกษาเปรียบเทียบระหว่างนโยบายต่าง ๆ จึงเป็นอุปสรรคอีกประการหนึ่งของการจะบรรลุซึ่งความเป็นเทศาภิบาลแบบสมบูรณ์แบบ เช่นมีการศึกษา

น้อยมากที่จะเปรียบเทียบนโยบายสาธารณะในด้านการศึกษากับนโยบายสาธารณะในด้านแรงงานหรือระดับชาติกับระดับท้องถิ่น

แม้นโยบายสาธารณะแบบพรรณนาจะกำลังทำการศึกษานี้ในแง่ของทฤษฎีที่ประจักษ์ให้มากที่สุด เพื่อพัฒนาไปสู่การมีฐานะเป็นทฤษฎีการเมืองที่สมบูรณ์แบบ การศึกษาในแบบนี้ก็ยังคงมีจุดบกพร่องเช่นเดียวกัน ประการแรก นโยบายสาธารณะแบบพรรณนามุ่งสนใจแต่เฉพาะเรื่องที่เกิดคำนวณเป็นตัวเลขได้ จึงไม่สามารถครอบคลุมสาระเรื่องอีกมากมายที่แสดงออกในรูปของตัวเลขไม่ได้ แต่มีความหมายในการอธิบายระบบการเมืองได้ดีกว่า ประการที่สองนโยบายสาธารณะแบบพรรณนามุ่งจะอธิบายความสัมพันธ์ของตัวแปรมากกว่าการแนะนำนโยบายที่ดีกว่า จึงมีประโยชน์น้อยสำหรับนักบริหารหรือโลกปฏิบัติการ) เพราะนักบริหารต้องการจะทราบว่านโยบายไหนดีกว่า มากกว่าการที่จะสนใจว่านโยบายสาธารณะมีฐานะเป็นทฤษฎีหรือใกล้เคียงความเป็นวิทยาศาสตร์ กล่าวโดยสรุปก็คือนโยบายสาธารณะแบบพรรณนาเป็นกิจกรรมของนักวิชาการมากกว่านักปฏิบัติการ เพราะนโยบายสาธารณะแบบนี้ จะไม่คำนึงถึงโลกปฏิบัติการเท่ากับเรื่องของระเบียบวิธีการศึกษา จึงเป็นแนวการศึกษาที่ก่อให้เกิดช่องว่างระหว่างทฤษฎีและปฏิบัติ ซึ่งเป็นจุดอ่อนของวิทยาศาสตร์ที่อาศัยหลักพฤติกรรมศาสตร์ที่มีอิทธิพลตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา ปัจจุบันรัฐศาสตร์ยุคหลังพฤติกรรมศาสตร์ ประการแรกจะให้รัฐศาสตร์หันมาสนใจเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมมากขึ้น แม้จะต้องสละการแสวงหาทางบรรลุความเป็นวิทยาศาสตร์ นโยบายสาธารณะจึงเป็นสาขาหนึ่งที่รัฐศาสตร์คิดว่าจะอุดช่องว่างได้ระหว่างทฤษฎีและปฏิบัติโดยเชื่อว่าการอธิบายและการเข้าใจนโยบายสาธารณะย่อมจะมีประโยชน์ทั้งการพัฒนาไปสู่ทฤษฎีและเป็นแนวทางที่จะช่วยนักบริหารตัดสินใจในนโยบายที่ดีกว่าได้ ข้อกล่าวอ้างดังกล่าวของนักรัฐศาสตร์ ไม่เป็นที่ยอมรับของนักรัฐประศาสนศาสตร์ และนักเศรษฐศาสตร์ที่มุ่งวิเคราะห์หาคำตอบว่า นโยบายไหนดีกว่า เพราะนักบริหารปรารถนาจะทราบว่านโยบายไหนควรจะต้องเลือก ควรตัดสินใจมากกว่าความรู้ทั่วไปของนโยบายนั้น อาทิเช่นนักบริหารต้องการจะทราบว่าควรจะต้องเลือกนโยบาย ก. ดี หรือนโยบาย ข. ดี มากกว่าจะทราบว่านโยบาย ก. เป็นนโยบายที่พิทักษ์ผลประโยชน์ของชนชั้นผู้นำ หรือมาจากชนชั้นบริหาร และการ

จะทราบว่ายโยบายไหนดีกว่านั้น ต้องอาศัยทฤษฎีและเทคนิคของเศรษฐศาสตร์มากกว่าของ รัฐศาสตร์และสังคมวิทยา

แนวการศึกษาแบบเสนอนโยบายที่ดีกว่า (prescriptive public policy) เนื่องจากว่านโยบายสาธารณะแบบพรรณนาไม่สามารถจะชี้ให้นักบริหารทราบได้ว่านโยบายไหนดีกว่า จึงมีผู้เสนอแนวการศึกษาแบบนโยบายสาธารณะที่ดีกว่า โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจะอุดช่องว่างระหว่างทฤษฎีและปฏิบัติ ความล้มเหลวของสังคมศาสตร์ที่ไม่สามารถจะให้คำตอบแก่นักบริหารได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเกี่ยวกับการตัดสินใจ เป็นเหตุให้ฝ่ายปฏิบัติการเพิกเฉยและชินชาต่อทฤษฎีทางสังคมศาสตร์ ขณะเดียวกัน นักสังคมศาสตร์ก็ไม่ให้ความสนใจกับฝ่ายปฏิบัติการ เพราะนักสังคมศาสตร์เป็นนักวิทยาศาสตร์ ย่อมมีความสนใจในการศึกษา เพื่อแสวงหาความรู้เพื่อพัฒนาไปสู่ความเป็นวิทยาศาสตร์มากกว่าจะไปสนใจฝ่ายปฏิบัติการ ตัวอย่างเช่น นักรัฐศาสตร์สนใจจะเขียนบทความให้ได้มาตรฐาน ให้เป็นที่สออารมณ์ของนักรัฐศาสตร์มากกว่าจะให้ผู้บริหารระดับอธิบดีพอใจ บทความที่อธิบดีเป็นจำนวนมากชมว่าดี ย่อมมีความสำคัญน้อยกว่าการที่สิ้นนักรัฐศาสตร์ที่มีชื่อเสียงแม้เพียงไม่กี่คนมาอ้างอิงผลงานของเขา โดยเหตุนี้จึงเกิดช่องว่างระหว่างนักวิชาการและนักปฏิบัติการ หรือระหว่างทฤษฎีและปฏิบัติ ปรากฏการณ์เช่นนี้เป็นเรื่องที่น่าวิตก เพราะประเทศชาติหรือประชาชนต้องการนักบริหารปฏิบัติงาน ให้เกิดประสิทธิภาพและประหยัด และโดยปกตินักบริหารจะมีภาระหน้าที่มากมายเกินกว่าจะมาศึกษาแสวงหาความรู้ แม้จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องงานโดยตรงจะต้องอาศัยนักวิชาการซึ่งมีหน้าที่แสวงศึกษาหาความรู้โดยตรงอยู่แล้ว เพื่อนำความรู้มาใช้เป็นแนวในการตัดสินใจ เท่าที่ปรากฏในแทบทุกประเทศ นักบริหารมักมีประสบการณ์เหมือนกันอย่างหนึ่งก็คือ ทฤษฎีในสังคมศาสตร์นำมาใช้ปฏิบัติงานได้น้อยมาก เพราะเป็นทฤษฎีที่ไม่เกี่ยวข้องกับโลกปฏิบัติการประการหนึ่ง และเป็นทฤษฎีที่เป็นนามธรรมเกินกว่าที่จะนำมาใช้ในการบริหารราชการ ซึ่งมีลักษณะที่เห็นได้ชัดมากกว่าอีกประการหนึ่ง และข้อที่สำคัญที่สุดก็คือทฤษฎีในสังคมศาสตร์ส่วนใหญ่ ยังไม่ได้มีการยืนยันทดสอบ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือทฤษฎีในสาขาการบริหารเปรียบเทียบ เป็นต้น

เนื่องจากมีปัญหาดังกล่าวข้างต้น นักสังคมศาสตร์ในยุคปัจจุบันได้ตระหนักปัญหาในเรื่องนี้ จึงมีแนวโน้มที่จะสนใจศึกษาเรื่องที่มีประโยชน์สำหรับโลกปฏิบัติการ เพราะการ

ศึกษาที่ไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้กับสังคมได้โดยคงยอมจะเสียเวลา เสียงบประมาณ เสียกำลังความคิด และอาจทำให้หมดกำลังใจได้ นโยบายสาธารณะแบบการเสนอนโยบายที่ศึกษา จึงเป็นแนวความคิดที่เกิดขึ้นในบรรยากาศที่กล่าวข้างต้น โดยนักสังคมศาสตร์แทบทุกสาขา จะร่วมมือกันวิเคราะห์ เพื่อเสนอแนะฝ่ายบริหารให้ทราบว่า นโยบายไหนดีกว่า เพื่อให้แนวทางแก่นักบริหารในการตัดสินใจ ซึ่งแน่นอนที่สุดนักบริหารก็ต้องตัดสินใจ โดยพิจารณาประกอบกับปัญหาทางด้านการเมือง อันที่จริงเมื่อนักบริหารจะตัดสินใจอย่างใดก็ไม่ใช่น้ำที่ของนักวิชาการ เมื่อนักวิชาการได้เสนอแนะเรียบร้อยแล้ว ก็เป็นอันหมดหน้าที่ ข้อแตกต่างที่สำคัญระหว่างนโยบายสาธารณะแบบเสนอนโยบายที่ศึกษาและนโยบายสาธารณะแบบพรรณนาก็คือ แบบแรกได้มีการใช้ความพยายามเสนอแนะสิ่งที่ศึกษา ในขณะที่แบบสองเป็นเพียงการศึกษาถึงขอบข่ายของนโยบาย จึงเห็นได้ว่าการศึกษาในแบบแรกมีความสำคัญกว่า แม้ว่าการศึกษาแบบนี้จะไม่มีทางพัฒนาไปสู่ความเป็นทฤษฎีได้ก็ตาม แต่ทว่ามีหนทางที่จะช่วยเหลือประเทศและสังคมให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ได้ นักสังคมศาสตร์ยุคหลังพฤติกรรมจึงเลือกหนทางในแนวโน้มนี้นี้มากกว่า

รากฐานของนโยบายสาธารณะแบบเสนอนโยบายที่ศึกษา ย้อนหลังไปได้ถึงแนวการศึกษาของวิชาเศรษฐศาสตร์ที่มุ่งสนใจจะช่วยเสนอแนะให้รัฐบาลสามารถจะตัดสินใจ โดยวิธีที่มีเหตุผล ผลงานของ ชาลส์ ฮิตช์ (Charles Hitch)³ หรือ ชาลส์ ชุลต์ (Charles Schultz)⁴ ได้ชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลควรจะมีการตัดสินใจที่เป็นระบบซึ่งหมายถึงการเสนอแนวทางเลือกหลายแนวทาง ศึกษาถึงประโยชน์และผลเสียของแต่ละแนวทาง กำหนดถึงทุน และประโยชน์ ซึ่งโดยวิธีการเช่นนี้ ฮิตช์ หรือชุลต์ เห็นว่ารัฐบาลจะมีแนวความคิดที่ศึกษาว่าการตัดสินใจไปเสมือนคนตาบอด การตัดสินใจควรจะมีแบบอย่างมากกว่าการกระทำไปโดยไม่มีการวางแผน นักเศรษฐศาสตร์ได้มีวิธีการศึกษาในแนวนี้นี้มากพอสมควรในทศวรรษที่ผ่านมา ความสำเร็จที่เห็นได้ก็คือ นักเศรษฐศาสตร์สามารถจะช่วยนักสังคมศาสตร์อื่น ๆ ในด้านเกี่ยวกับการกำหนดและวัตถุประสงค์ของสังคม โดยชี้ให้เห็นว่า ผู้โง่จน ผู้โง่รวย และผู้โง่ที่ไม่ได้รับการศึกษาที่เพียงพอ ซึ่งเป็นประโยชน์สำหรับการเลือกนโยบายสาธารณะอย่างยิ่ง นอกจากนี้นักเศรษฐศาสตร์ยังช่วยให้คำตอบได้ในเรื่องที่ว่าผู้โง่ในสังคมควรจะได้รับความช่วยเหลือจากโครงการ

หรือนโยบายสาธารณะ และควรช่วยในสัดส่วนเท่าไร ผู้ใดในสังคมจะได้เปรียบ และผู้ใดเสียเปรียบ เป็นอาทิ⁵

นอกจากที่กล่าวมาข้างต้น นักเศรษฐศาสตร์ได้พยายามที่จะแสวงหาคำตอบว่า โครงการใดจะมีประโยชน์มากกว่า แนวการศึกษาตัวนี้ ไม่สู้จะประสบความสำเร็จมากนัก นักเศรษฐศาสตร์ไม่สามารถจะตอบได้ว่าสังคมจะได้ประโยชน์มากกว่า ถ้าหากรัฐบาลทุ่มงบประมาณไปรักษาโรคมะเร็งแทนที่จะไปขยายโรงเรียนอนุบาล ในทำนองเดียวกันนักเศรษฐศาสตร์ก็ได้พยายามจะหาคำตอบเกี่ยวกับวิธีการที่จะได้ผลิตผลที่มีประสิทธิภาพเกี่ยวกับโครงการหรือนโยบายที่สำคัญ ๆ ของประเทศ ซึ่งในตัวนี้ก็ยังไม่มีผู้จะได้ผลมากนัก เช่นกัน

วิธีการของเศรษฐศาสตร์ดังกล่าวข้างต้นเรียกกันว่า "rational-comprehensive approach" ซึ่งมีข้อจำกัดหลายประการ ประการแรกก็คือ เป็นการยากที่จะได้ข้อมูลทั้งหมดที่จำเป็นจะต้องทราบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งมีวิธีการเก็บสถิติที่เชื่อถือได้ยาก ดังนั้น การหาข้อมูลยิ่งยากขึ้นเป็นทวีคูณ ประการที่สอง นักบริหารไม่มีเวลาที่จะศึกษาทุกทางเลือกมาเปรียบเทียบก่อนตัดสินใจ โดยปกตินักบริหารต้องตัดสินใจในเวลาที่ยังจำกัด ประการที่สาม เป็นการเปลี่ยนแปลงมากที่จะใช้วิธีการศึกษาแบบการใช้หลักเหตุผล โดยปกติหน่วยงานราชการมักจะไม่มิงงบประมาณเพียงพอสำหรับใช้ในกิจกรรมประเภทนี้ ประการที่สี่ วิธีการศึกษาแบบนี้เชื่อว่านักบริหารจะเลือกตัดสินใจเฉพาะทางเลือกที่ดีที่สุด การที่จะทราบว่าเป็นการเลือกที่ดีที่สุดก็หมายความว่ามีความหมายที่ตกลงกันได้ และมีหนทางที่จะบรรลุเป้าหมาย แต่ตามทางปฏิบัติการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ เป็นการยากที่จะทราบว่ามีเป้าหมายใดที่ได้มีการตกลงกัน ประการที่ห้า การศึกษาโดยใช้วิธีการแบบเศรษฐศาสตร์ เหมาะสมสำหรับเรื่องที่ไม่สลบซับซ้อน สามารถศึกษาคำนวณเป็นตัวเลขได้ โดยมีค่านิยมของมนุษย์เข้ามาเกี่ยวข้องน้อยที่สุด แต่ในโลกแห่งความเป็นจริง หลายกิจกรรมไม่สามารถจะอธิบายโดยการให้ตัวเลขแต่ประการเดียว และค่านิยมของมนุษย์ก็เข้ามาเกี่ยวข้องอย่างหลีกเลี่ยงได้ยาก ประการที่หก ก็คือการตัดสินใจ ขึ้นอยู่กับปัจจัยทางจิตวิทยาด้วย นักบริหารจะตัดสินใจไปตามสถานะของสังคมของนักบริหารผู้นั้น ซึ่งหมายความว่า การตัดสินใจมักจะสอดคล้องกับตำแหน่งหน้าที่การงานของนักบริหาร สถานะของหน่วยงานนั้นในระบบสังคม และกลุ่มที่บุคคลนั้นสังกัดอยู่ อีก

ประการหนึ่ง นักการเมืองมักมองปัญหาแบบง่าย ๆ และหาวิธีการแก้ไขที่ง่าย ๆ นักบริหารจึงมีแนวโน้มที่จะปฏิบัติตามนักการเมือง เพราะไม่มีทางเลือกอื่น ตัวอย่างของการมองเรื่องให้ง่ายก็คือ เช่นการมองปัญหาทุกอย่างว่ามีอยู่เพียงสองลักษณะเท่านั้น เช่น ฝ่ายที่ถูกต้องและฝ่ายที่ผิด หรือมีอยู่บ่อยครั้งที่นักบริหารไม่ทราบข้อมูลในบางเรื่อง มักจะตัดสินใจโดยคาดคะเนเอาว่า น่าจะเป็นอย่างที่ดี หรือนำเอาสิ่งที่รู้หรือมีประสบการณ์มาก่อนมาตัดสินใจในเรื่องปัจจุบัน นอกจากนี้ในบางครั้งนักบริหารอาจตัดสินใจโดยเชื่อว่าเหตุการณ์ในอดีตจะเป็นคำตอบของปัญหาในอนาคต ซึ่งอาจไม่จำเป็นจะต้องเป็นไปตามเรื่องของอดีตเสมอไปได้ อีกประการหนึ่ง นักการเมืองมักจะตัดสินใจเลือกปฏิบัติเฉพาะเรื่อง queประชาชนที่เลือกเขามาสนใจ ซึ่งย่อมจะมีบับบังคับให้นักบริหารต้องตัดสินใจตามไปด้วย และบ่อยครั้งเรื่องที่นักการเมืองและนักบริหารจำต้องเลือกตัดสินใจเป็นเรื่องปัญหาเฉพาะหน้าที่ประชาชนต้องการ จึงเห็นได้ว่าปัญหาในด้านจิตวิทยาเหล่านี้ อยู่ห่างไกลจากหลักเหตุผล แต่เป็นสิ่งที่นักบริหารปฏิบัติอยู่เป็นประจำ ประการที่เจ็ด นักเศรษฐศาสตร์จะถือหลัก consumer sovereignty ในการกำหนดนโยบายโดยเชื่อว่าผู้บริโภคปรารถนาสิ่งใดแล้วนักการเมืองก็ย่อมต้องสนองตอบ แต่บ่อยครั้งจะพบว่าผู้บริโภคไม่ทราบว่าต้องการนโยบายอะไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริโภคในประเทศล้าหลังยังไม่สามารถจะช่วยตัวเองมากขึ้น หรือในบางเรื่องเป็นเรื่องเกี่ยวกับจริยธรรม นักการเมืองและนักบริหารที่มีจริยธรรมจะตัดสินใจตรงกันข้ามกับประชาชน โดยเห็นว่าสิ่งที่ประชาชนหรือผู้บริโภคต้องการเป็นเรื่องที่เสียหายต่อส่วนรวม โดยคำนึงถึงเหตุผลในหลายๆ ด้าน นักการเมืองและนักบริหารอาจตัดสินใจแตกต่างไปจากความต้องการของประชาชนได้ ซึ่งในเรื่องนี้ประธานาธิบดีเคนเนดีเคยกล่าวชมนักการเมืองของสหรัฐฯ ว่า บ่อยครั้งเขาเหล่านี้ได้แสดงความกล้าหาญด้วยการเป็นผู้นำ หรือบอกกล่าว แก้ไข หรือแม้เพิกเฉยกับความต้องการของประชาชนที่เลือกเขามาโดยคำนึงถึงส่วนได้เสียของประเทศเป็นหลัก

จุดอ่อนต่างๆ ของ rational-comprehensive model มีผู้เห็นข้อเท็จจริงมานานแล้ว นักรัฐศาสตร์เฮร์เบิร์ต ซิมอน (Herbert Simon) ได้กล่าวไว้ตั้งแต่ปี 1947 แล้วว่าการใช้หลักเหตุผลสำหรับการตัดสินใจเป็นไปได้ยากในโลกแห่งความเป็นจริง นักบริหารมีความปรารถนาจะตัดสินใจโดยคำนึงถึงการได้ผลมากที่สุด แต่นักบริหารก็มีความสามารถจำกัด เขาจึง

ต้องตัดสินใจโดยอาศัยหลักพึงพอใจมากกว่าหลักให้ได้ผลมากที่สุด⁸ นักเศรษฐศาสตร์ชาลส์ ลินบลอม (Charles Lindblom) ก็เป็นอีกผู้หนึ่งที่ไม่เห็นด้วยกับการวิเคราะห์แบบ rational-comprehensive เพราะการขาดความสามารถของนักบริหาร การไม่มีเวลา และค่าใช้จ่ายในการที่จะศึกษาทางเลือกและผลได้ด้วยวิธีต่างๆ ลินบลอมจึงเห็นว่า นักบริหารมักจะสนใจแต่เฉพาะนโยบายในส่วนที่เพิ่ม ลด หรือเปลี่ยนแปลงไปจากนโยบายที่มีอยู่ เพราะนักบริหารมักจะถือว่านโยบายที่มีอยู่ถูกต้องแล้ว และไม่จำเป็นจะต้องเสียเวลาไปพิจารณาอีก นอกจากนี้ในแต่ละโครงการหรือนโยบายได้มีการลงทุนเป็นอันมากจึงเป็นการยากที่จะเปลี่ยนแปลงโดยสิ้นเชิง อีกประการหนึ่ง การพิจารณาแต่ในส่วนที่เพิ่มขึ้น ยังเป็นการลดความขัดแย้งและเสริมสร้างเสถียรภาพทางการเมืองอีกด้วย เพราะการตกลงแต่เฉพาะในส่วนที่เปลี่ยนแปลงของนโยบายย่อมเป็นไปได้โดยง่ายกว่าการเปลี่ยนแปลงใหม่หมด ซึ่งลินบลอมเรียกแบบวิเคราะห์ของเขาว่า “disjointed incrementalism” ซึ่งเขาเห็นว่า เป็นแบบวิเคราะห์ที่ใช้ได้ผลในโลกแห่งความเป็นจริงมากที่สุด⁹

อย่างไรก็ตามแม้ข้อเสนอของลินบลอมจะเป็นประโยชน์กับการตัดสินใจในการปฏิบัติงาน ทว่าแบบของเขาก็ใกล้เคียงสามัญสำนึกมาก จึงมีนักรัฐประศาสนศาสตร์ชาวอิสราเอล ชื่อ เยสเกล ดรอร์ (Yehezkel Dror)¹⁰ ได้พยายามเสนอแนวคำโครงสร้างความคิดใหม่ในการแก้ไขปรับปรุงนโยบายทั้งสังคมด้วยการสนใจปรับปรุงนโยบายในแต่ละองค์การก่อนและเชื่อมโยงนโยบายในแต่ละองค์การขยายไปสู่ทั้งสังคมในที่สุด ดรอร์เห็นว่าการที่จะทราบนโยบายที่ดีกว่าได้ก็โดยการพัฒนาความรู้เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายที่ดี ความรู้เหล่านี้จะได้อาจมาจากการศึกษาถึงผลของนโยบายต่างๆ ทั้งในปัจจุบันและอดีต ดรอร์ เสนอให้มีองค์การใหม่ๆ และเจ้าหน้าที่ทางวิชาการสำหรับทุกระดับของสังคมเพื่อการเสนอเปลี่ยนแปลง และพัฒนานโยบาย นอกจากนี้เขายังสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ทุกคนมีภาวะสร้างสรรค์ และกล้าที่จะเสนอความคิดเห็นโดยอิสระ และปลอดจากการลงโทษ ดรอร์ เห็นต่อไปอีกว่าควรจะมีการปรับปรุงผู้กำหนดนโยบายในระดับสูง ซึ่งในปัจจุบันนี้ยังขาดความรู้ในค่านี้อีกมาก เขาเห็นว่า ควรจะมีการฝึกนักการเมืองในด้านการตัดสินใจให้ได้ผล และมีประสิทธิภาพ ในเวลาเดียวกัน ก็ควรจะมีประชาชนให้รู้จักการกำหนดนโยบาย ดรอร์เสนอให้มีหน่วยงานวิจัยทั้งของราชการ และเอกชน เพื่อศึกษาปัญหาของนโยบายสาธารณะ

ทรอ เสนอทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ ก็เพราะไม่พอใจกับแบบวิเคราะห์ของลินบลอม ซึ่งเขาเห็นว่าใกล้เคียงสามัญสำนึกมาก ทรอ เห็นว่านักสังคมศาสตร์ควรจะหาหนทางมาช่วยกันวิเคราะห์นโยบายสาธารณะให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เขาปรารถนาที่จะเห็นนโยบายที่ดีที่สุดเท่าที่จะคิดได้ แต่ก็เป็นการยากที่จะตีความได้ว่าอย่างไรจึงเป็นนโยบายที่ดีที่สุดตามที่เขาคต้องการ

อย่างไรก็ดี แม้การศึกษาวิเคราะห์นโยบายสาธารณะจะเป็นประโยชน์แก่ฝ่ายบริหาร เพราะให้คำตอบที่ดีกว่า และเป็นหนทางของการออกช่องว่างระหว่างทฤษฎี และปฏิบัติ การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะแบบนี้ก็มีข้อเสียในแง่ที่ไม่ได้ให้ตัววิชาความรู้ และไม่สามารถที่จะพัฒนาไปสู่การเป็นทฤษฎีได้

จากการสำรวจถึงทฤษฎี และแนวความคิดของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะโดยสังเขป ก็เพื่อจะแสดงให้เห็นว่าวิชานี้มีขอบข่าย และกิจกรรมที่กว้างขวางและครอบคลุมสังคมศาสตร์แทบทุกสาขา ในส่วนนี้ผู้เขียนจะได้ชี้ให้เห็นถึงประโยชน์ของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะที่มีต่อสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และประเทศไทยโดยรวม

วัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ก็คือการผลิตนักบริหารและนักวิชาการเพื่อเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงสังคม เป้าหมายที่สำคัญก็คือการสอนและการวิจัยเกี่ยวกับสาขาวิชาที่มีความจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ และการบริการชุมชนที่มีผลโดยตรงต่อระบบราชการและการพัฒนาประเทศ เช่น การฝึกอบรมข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ธุรกิจ การให้คำปรึกษาเกี่ยวกับปัญหาการบริหารราชการและธุรกิจ และการบริการวิชาการอื่น ๆ จะเห็นได้ว่ากิจกรรมของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ให้ความสำคัญของสหวิทยาการสังคมศาสตร์ประยุกต์ และวิชาความรู้หรือกิจกรรมที่มีประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยตรง จึงมีลักษณะและบทบาทแตกต่างกับมหาวิทยาลัยอื่น ๆ ถ้าจะเปรียบสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์กับสถานศึกษาในต่างประเทศ ก็จะมีลักษณะคล้ายกับ GSPIA ของมหาวิทยาลัยพิตส์เบิร์ก และ Maxwell School ของมหาวิทยาลัยชิคาโกส์ แม้สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์จะมีการแยกเป็นคณะและสำนักต่าง ๆ แต่ก็เป็นการแบ่งแยกที่ไม่มีลักษณะเด็ดขาด ดังเช่นใน

มหาวิทยาลัยอื่น ๆ การสอนวิชาในสถาบัน ๆ คณะต่าง ๆ สามารถจะระดมคณาจารย์ได้จากคณะ และสำนักต่าง ๆ โดยมีความร่วมมือและมีการประสานงานอย่างใกล้ชิด การฝึกอบรมก็เช่นเดียวกับการสอน คณาจารย์ที่สังกัดคณะและสำนักต่าง ๆ ได้ฝึกกำลังบริการวิชาการในค่านนี้โดยมีสำนักฝึกอบรมเป็นแกนสำหรับประสานงาน นอกจากนี้ก็ยังมีสำนักวิจัยซึ่งเป็นแหล่งประสานงานวิจัยให้บรรลุเป้าหมายของสถาบัน ๆ เพราะฉะนั้นการจะประเมินกำลังคณะใดคณะหนึ่งของสถาบัน ๆ จึงต้องประเมินรวมทั้งอาจารย์ที่อยู่ในคณะสำนักอื่น ที่มีความสนใจเกี่ยวข้องกันด้วย เช่น กำลังของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ต้องหมายรวมถึงคณาจารย์ที่เป็นนักสังคมศาสตร์ในสำนักอื่น ๆ ที่สนใจรัฐประศาสนศาสตร์ นักเศรษฐศาสตร์ หรือนักวางแผนที่มีผลงานที่สามารถส่งผลโดยตรงกับการพัฒนารัฐประศาสนศาสตร์ นักบริหารธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการบริหารรัฐกิจ เช่น วิชาการจัดการหรือพฤติกรรมองค์กร และอาจารย์ที่เป็นนักสถิติ เป็นต้น จึงเห็นได้ว่าคณะรัฐประศาสนศาสตร์มีทรัพยากรทางกำลังคนเป็นจำนวนมาก ซึ่งทางคณะสามารถจะขอความร่วมมือได้ทุกคณะ ทั้งนี้เพราะสถาบัน ๆ มีโครงสร้างของหน่วยงานที่คล่องตัว ยืดหยุ่น และมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่างคณะและสำนักต่าง ๆ โดยที่ทุกคณะและสำนักมีเป้าหมายอย่างเดียวกันคือ การสนใจสหวิทยาการ สังคมศาสตร์ประยุกต์ และวิชาการหรือกิจกรรมที่ส่งผลโดยตรงต่อความต้องการของประเทศชาติ

GSPIA ของมหาวิทยาลัยพิคัสเบอร์ก และ Maxwell School ของมหาวิทยาลัยชิคาโก มีคณะต่าง ๆ ที่สอนวิชาทางสังคมศาสตร์ นอกจากนี้ยังมีแผนกวิชาที่สอนสาขาวิชาที่เป็นสหวิทยาการ และให้การวิจัย และฝึกอบรมโดยตรงก่อนนโยบายและปัญหาของประเทศ จึงทำให้สองโรงเรียนนี้มีแผนกวิชาที่น่าสนใจ และทำชื่อเสียงให้กับโรงเรียนอย่างมากตัวอย่างเช่น มหาวิทยาลัยชิคาโก จะมี Metropolitan Studies Program, Social Science Program ซึ่งสามารถจะผลิตคณาจารย์บัณฑิตไปแล้วหลายร้อยคน โดยมีอาจารย์ประจำโครงการเพียง 5-6 คน โดยมีการระดมกำลังอาจารย์จากคณะรัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมวิทยา ประวัติศาสตร์ มานุษยวิทยา โดยที่อาจารย์เหล่านี้ นอกจากจะสนใจสอนอยู่ในคณะของตนแล้ว ยังมามีกิจกรรมร่วมกันเช่นสนใจ urban politics, urban economics หรือ urban sociology อาจารย์ที่มาเกี่ยวข้องใน Metropolitan Studies Program จะต้องทำการสอนและมีการวิจัยในเรื่อง

ของ metropolitan studies เท่านั้น จะวิจัยตามใจชอบไม่ได้ นอกจากนั้นการสอนในอีกหลายสิบโครงการของมหาวิทยาลัย ได้อาศัยอาจารย์จากคณะต่าง ๆ ไปช่วยสอนโดยโครงการเหล่านี้ไม่ต้องจ้างอาจารย์มาประจำพิเศษซึ่งเป็นการใช้ประโยชน์จากการจัดองค์การแบบ matrix มหาวิทยาลัยพิตส์เบอร์กร์ก็เช่นเดียวกันมีโครงการประเภทนี้มากมาย ซึ่งทำให้มหาวิทยาลัยแห่งนี้ได้ผลิตคณาจารย์ที่มีคุณสมบัติที่มหาวิทยาลัยอื่น ๆ ไม่มี เช่น Ph.D. ทาง public and international affairs หรือทาง social and economic development ผู้ที่สำเร็จปริญญาเหล่านี้สามารถเลือกวิชาเรียนไปในแนวของสหวิทยาการจริง ๆ คุณสมบัติเหล่านี้ย่อมมีประโยชน์สำหรับการพัฒนาประเทศมากกว่าผู้ที่เรียนวิชาใดวิชาหนึ่งมาโดยตรง พิตส์เบอร์กร์จะสอนให้คนเข้าใจปัญหาทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมโดยมองในแง่ของ integration ของความรู้เป็นหลัก ซึ่งมหาวิทยาลัยเชื่อว่าจะมีประโยชน์มากกว่าคนรู้วิชาใดวิชาหนึ่งโดยตรง และมองปัญหาแต่เพียงด้านเดียว ซึ่งย่อมไม่เพียงพอกับปัญหาการพัฒนาประเทศในปัจจุบัน

การยกกรณีของมหาวิทยาลัยพิตส์เบอร์กร์และมหาวิทยาลัยชิคาโกส์ขึ้นมาชี้ให้ดูก็เพื่อจะแสดงให้เห็นว่ามหาวิทยาลัยสามารถมีโครงการต่าง ๆ ได้มากมาย โดยไม่จำเป็นต้องจ้างอาจารย์เพิ่ม หรือตั้งคณะขึ้นมาใหม่ให้สิ้นเปลืองงบประมาณ และทำให้คนมุ่งความสนใจไปสู่การสร้างคณะมากกว่าการมีกำลังคนจากหลายสาขาวิชามาแก้ปัญหาของประเทศ ปัญหาของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ก็คือ ทางสถาบัน ๆ ควรจะจัดให้มีโครงการวิชาการต่าง ๆ เช่น การศึกษาวิเคราะห์นโยบาย การศึกษามหาชน พฤติกรรมองค์กร และการพัฒนา เรื่องเหล่านี้เป็นเรื่องใหญ่ และมีประโยชน์สำหรับการพัฒนาประเทศ เป็นเรื่องของสหวิทยาการ และไม่สามารถจะใช้คนของคณะใดคณะหนึ่งโดยเฉพาะ ในบรรดาเรื่องต่างๆ ที่ยกมาข้างต้น การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ มีความจำเป็นและน่าสนใจมากกว่าเรื่องอื่น ๆ เรื่องของสถาบัน ขบวนการ หรือพฤติกรรม แม้จะเป็นเรื่องที่น่าสนใจในทางวิชาการ ย่อมมีผลกระทบต่อสังคมน้อยกว่าเรื่องของนโยบายสาธารณะ นโยบายเป็นเรื่องที่ประเทศกำลังเผชิญ และต้องปฏิบัติการศึกษาเรื่องที่เป็นปัญหาและต้องปฏิบัติจึงเป็นเรื่องที่คนทุกคนทั้งฝ่ายวิชาการและฝ่ายปฏิบัติการสนใจ ข้อสำคัญก็คือเมื่อศึกษาแล้ว จะได้นำไปใช้หรือส่งผลโดยตรงต่อประเทศ เป็น

วิธีการอย่างหนึ่งที่จะอุดช่องว่างระหว่างทฤษฎีและปฏิบัติ และเป็นหนทางที่จะดึงการวิจัยทางสังคมศาสตร์ไปในทิศทางของ “action research”

ผู้เขียนมีความเห็นต่อไปอีกว่า รัฐบาลไทยยังขาดความรู้และเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะอีกเป็นจำนวนมาก สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์น่าจะช่วยรัฐบาลในเรื่องเหล่านี้ได้ ในขณะที่ยังขาดผลงานทางค่านโยบายสาธารณะ ทางสถาบันฯ อาจจะสนับสนุนให้มีการศึกษาแบบกรณีเฉพาะเรื่องได้ ซึ่งไม่จำเป็นต้องอาศัยความรู้สาขาใดสาขาหนึ่งโดยเฉพาะ นักวิชาการทุกคนย่อมศึกษากิจกรรมหรือกรณีใดกรณีหนึ่งได้ อย่างน้อยที่สุดก็จะมีข้อมูลช่วยรัฐบาลในเรื่องหรือกรณีนั้นๆ ได้ เช่น อาจศึกษาเรื่องกรณีการขนส่ง เรื่องของน้ำมัน หรือเรื่องของการเคหะ เป็นอาทิ ถ้าจะศึกษาเรื่องที่ยากกว่า การศึกษากรณีเฉพาะเรื่องก็คือเริ่มจากการเก็บข้อมูลในนโยบายสำคัญๆ ของประเทศ เช่น การศึกษา การสาธารณสุขการขนส่งและอื่นๆ มาเก็บไว้ในคลัง ซึ่งอาจเป็นประโยชน์สำหรับผู้ที่ต้องการจะศึกษานโยบายสาธารณะในเรื่องดังกล่าวนี้ ในลักษณะที่เป็นระบบมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันผู้เขียนเห็นว่าทางสถาบันฯ ก็พร้อมที่จะศึกษานโยบายสาธารณะแบบพรรณนา เพื่อแสวงหาตัวความรู้ในการพัฒนาไปสู่ทฤษฎีการเมือง และยังมีประโยชน์ที่จะทราบถึงกำเนิดของนโยบายสาธารณะ ซึ่งจะมีประโยชน์สำหรับใช้ในการวิเคราะห์ต่อไป ประเทศไทยยังขาดความรู้ในทำนองนี้อีกมาก สถาบันฯ พร้อมที่จะดำเนินการได้เพราะมีนักรัฐศาสตร์ นักสังคมวิทยาและนักสังคมศาสตร์อื่นๆ ที่พร้อมจะศึกษายินยอมทดสอบสร้างเป็นทฤษฎีต่อไป หากมีการสนับสนุนที่ถูกต้องทาง นอกจากนี้ทางสถาบันฯ ก็มีนักเศรษฐศาสตร์ นักรัฐประศาสนศาสตร์ และนักสถิติที่พร้อมจะผนึกกำลังศึกษาวิเคราะห์นโยบายสาธารณะที่ดีกว่า ซึ่งเป็นเรื่องที่ทางรัฐบาลสนใจมากที่สุด หากสถาบันฯ สามารถจะช่วยรัฐบาลให้คำตอบในเรื่องเหล่านี้ก็จะเป็นการอำนวยความสะดวกโดยตรงต่อระบบบริหารและประชาชน เมื่อสถาบันฯ มีความรู้ในเรื่องนโยบายสาธารณะมากขึ้น ก็สามารถจะเปิดสอนมหาบัณฑิตทางนโยบายสาธารณะ ซึ่งเป็นปริญญาที่เน้นสหวิทยาการ การผลิตมหาบัณฑิตในสาขานี้ก็จะเป็ประโยชน์กับรัฐบาลในการพัฒนานโยบายในทุกๆ ระดับของระบบบริหาร ผู้เขียนมีความเห็นว่า ในอนาคตประเทศไทยจะต้องมีหน่วยงานเกี่ยวกับการพัฒนานโยบาย ซึ่งจะเป็นหน่วยงานที่จะช่วยให้การตัดสินใจของรัฐบาลเป็นไปใน

ทิศทางที่ถูกต้องและมีประสิทธิภาพ แต่หน่วยงานดังกล่าวจะมีได้ยาก หากยังขาดเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ทางนโยบายสาธารณะ เศรษฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ การวางแผน และสหศาสตร์ สถาบัน ฯ มีคณาจารย์ที่มีความรู้ในทุกสาขาพอที่จะพัฒนาวิชาการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะได้ดีกว่ามหาวิทยาลัยอื่น ๆ ที่มีโครงสร้างที่ขาดลักษณะที่ยืดหยุ่น

ข้อที่น่าจะพิจารณาคือ ปล่อยให้สถาบัน ฯ จะให้สนับสนุนการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ สถาบัน ฯ ควรจะมีจุดเริ่มต้นอย่างไร ผู้เขียนเห็นว่าจุดเริ่มต้นควรมีการจัดตั้งศูนย์วิเคราะห์นโยบายสาธารณะให้เป็นทางการอย่างรีบด่วน โดยในระยะแรกทางศูนย์จะสนใจแต่เฉพาะงานในด้านการวิจัย เพื่อสร้างตัวความรู้เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะในประเทศไทย ศูนย์นี้ไม่จำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่มากนัก มีผู้อำนวยการศูนย์หนึ่งคน และมีเจ้าหน้าที่ธุรการสักสองสามคน ส่วนอาจารย์ที่สนใจจะวิจัยในเรื่องนโยบายสาธารณะไม่จำเป็นต้องให้มาอยู่ที่ศูนย์ อาจารย์ที่สนใจในค่านี้อาจประจำอยู่ที่คณะ แต่ใช้ศูนย์เป็นแหล่งประชุมวางแผนทำการวิจัยที่เป็นระบบ อาจารย์ที่มาร่วมกิจกรรมของศูนย์นโยบายสาธารณะจะต้องทำการวิจัยตามนโยบายและแผนของศูนย์ จะวิจัยตามใจชอบตามที่ตนสนใจหรือถนัดไม่ได้ และเมื่อการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะเป็นวัตถุประสงค์ที่สำคัญของสถาบัน ฯ โครงการวิจัยสมบูรณ์แบบของทางสถาบัน ฯ ก็ควรจะให้สิทธิก่อนกับผู้ที่เสนอโครงการวิจัยที่เกี่ยวกับการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ การสนับสนุนการวิจัยที่มีเป้าหมายและเป็นระบบดีกว่าการให้ทุนวิจัยแบบที่ปฏิบัติอยู่ เป็นเรื่องที่เป็นไปได้ที่สถาบัน ฯ อาจให้เงินอุดหนุนการวิจัย 50 โครงการ โดยที่แต่ละโครงการไม่มีสาระเกี่ยวข้องกัน ผู้เสนอทุนวิจัยมักจะเสนอเรื่องที่ตนสนใจมากกว่าเรื่องที่สถาบัน ฯ และประเทศชาติสนใจ

เมื่อมีการส่งเสริมการวิจัยเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ ขั้นต่อไปก็คือการเปิดสอนมหาบัณฑิต และดุษฎีบัณฑิตทางนโยบายสาธารณะเมื่อมีความรู้ในค่านี้นี้เพียงพอ อาจารย์ที่สอนก็จะมาจากคณะและสำนักต่าง ๆ ที่มีความรู้ทางนโยบายสาธารณะ และมีประสบการณ์การวิจัยทางค่านี้นี้มาแล้ว ขณะเดียวกันทางสถาบัน ฯ ก็สามารถจะฝึกอบรมข้าราชการให้มีความรู้การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ ข้อที่น่าสนใจก็คือ การสอนและการฝึกอบรม ผู้สอนมีทั้งทฤษฎี

และข้อมูลของประเทศไทย ประสบการณ์จากการสอนและการฝึกอบรม อาจารย์จะพบปัญหาใหม่ๆ ที่คาดไม่ถึง ซึ่งอาจนำไปทำการวิจัยเพื่อหาความรู้เพิ่มเติมหมุนเวียนกลับมาสอนและฝึกอบรม ตลอดจนการออกไปช่วยกระทรวงทบวงกรมในด้านการพัฒนาไปอย่างต่อเนื่อง ถ้าสถาบันฯ สามารถจะบรรลุวัตถุประสงค์ และขั้นตอนดังกล่าว สถาบันฯ ก็จะประสบความสำเร็จในการช่วยรัฐบาลพัฒนาโยบายสาธารณะ ซึ่งเป็นกิจกรรมที่สำคัญที่สุดของรัฐบาลทุกประเทศขณะนี้^{๕๑}

เชิงอรรถ

1. Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy* (New Jersey Prentice Hall, Inc., 1972), ch. 2
2. Ira Sharkansky, *Policy Analysis in Political Science* (Chicago : Markham Publishing Company, 1970), ch.1
3. Charles J. Hitch, *Decision-Making for Defence* (California : University of California Press, 1965)
4. Charles I. Schultze, *The Politics and Economics of Public Spending* (Washington D.C. : The Brookings Institution, 1968)
5. คุรยละเอียดดูได้จาก Alice M. Rivlin, *Systematic Thinking for Social Action* (Washington D.C. : The Brookings Institution, 1971), ch.2
6. Harold F. Gortner, *Administration In the Public Sector* (New York : John Wiley & Sons, 1977), pp. 115-121
7. Steven E. Rhoads, "Economists and Policy Analysis," *Public Administration Review* (March/April 1978). pp. 118-119
8. Herbert A. Simon, *Administrative Behavior* (New York : The McMillan Company, 1959)

9. ๑ Charles E. Lindblom, "The Science of Muddling Through," *Public Administration Review* (Spring 1959), pp. 19-88; และ *The Intelligence of Democracy : Decision Making through Mutual Adjustment* (New York : The Free Press, 1965), pp. 144-148
10. Yehezkel Dror, *Design for Policy Sciences* (New York : Elsevier, 1971), pp. 75-79
11. ผู้สนใจในเรื่องการพัฒนานโยบายในประเทศไทย อ่าน อมร รักษาสมัย, *การพัฒนานโยบาย* เอกสารการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2520