

นโยบายสังคม : ข้อพิจารณาและข้อโต้แย้งเบื้องต้น

กลุ่มนโยบายสังคม สำนักวิจัย*

ภายใต้ข้อสมมติฐานที่ว่านโยบายสังคมยังไม่มีข้อสรุปที่ชัดเจนสำหรับวงวิชาการและแนวทางที่ชัดเจนสำหรับผู้ปฏิบัติในบ้านเรา จำเป็นจะต้องศึกษาวิจัยต่อไปเพื่อนำไปสู่ข้อสรุปและแนวทางปฏิบัติที่น่าพอใจในที่สุด จุดมุ่งหมายของการเขียนบทความนี้ จึงเป็นเพียงการหยิบยกเรื่องนโยบายสังคมมาเป็นหัวข้อปัญหาสำหรับพิจารณา อันน่าจะเป็นจุดเริ่มต้นไปสู่การเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจ และเป็นแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์ในรายละเอียดต่อไป ทั้งนี้เนื้อหาสาระจึงประกอบด้วยการเสนอความรู้เบื้องต้นจากผู้ที่ได้ศึกษาไว้บางท่านที่เห็นว่าสำคัญและความคิดเห็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ อันน่าจะให้เห็นขอบข่ายและความสัมพันธ์กับเรื่องอื่นๆ อย่างกว้างๆ โดยมีได้หวังว่าจะเสนอรายละเอียดในขั้นที่ลึกซึ้งหรือเทคนิคในกระบวนการของนโยบายสังคมแต่อย่างใด หัวข้อสำคัญที่จะกล่าวถึงมี ๖ หัวข้อ คือ หนึ่ง นโยบายสังคมคืออะไร? โดยหยิบยกคำจำกัดความที่มีผู้ให้ไว้ในแง่มุมต่างๆ มาวิเคราะห์เปรียบเทียบ สอง ขอบข่ายของนโยบายสังคมว่ามีลักษณะกว้างขวางอย่างไร? ตลอดจนมีความเกี่ยวพันกับนโยบายเศรษฐกิจ และนโยบายสาธารณะซึ่งเป็นที่รู้จักกันดีแล้วอย่างไร? สาม แนวทางในการศึกษา

* กลุ่มนโยบายสังคม สำนักวิจัย ประกอบด้วย ศ.อ. ดร. จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, ร.ศ. ขัตติยา วรรณสุต, ผ.ศ. ดร. รพี สุวรรณะชฎ และอาจารย์วิชย์ รูปจำดี ซึ่งทุกคนในกลุ่มเป็นผู้ร่วมเขียนบทความนี้คนละส่วน โดยมีอาจารย์วิชย์ รูปจำดี ทำหน้าที่เป็นบรรณาธิการออกนิตยสารนี้

วิเคราะห์นโยบายสังคมที่สำคัญมีอย่างไรบ้าง ? สี่ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดและการนำนโยบายสังคมไปปฏิบัติ ห้า กระบวนการที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสังคม และ หก ข้อคิดเกี่ยวกับนโยบายสังคม อันได้แก่ อนุกรมการในการกำหนดนโยบายและปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทของผู้กำหนดนโยบาย และผู้วิเคราะห์นโยบาย

1. นโยบายสังคมคืออะไร

ความหมายที่แน่ชัดของคำว่า “นโยบายสังคม” เป็นเรื่องที่มีผู้ศึกษาเรื่องนี้และผู้เกี่ยวข้องมักมิได้เฝ้าถามกล่าวถึงแม้ว่าจะได้วิเคราะห์วิจารณ์เรื่องนี้ไว้เสียยาวหลายแง่หลายมุมก็ตาม และบางครั้งก็ดูเหมือนว่ามีหลายความหมายไม่ตรงกันอันเกิดจากความแตกต่างของแนวความคิดพื้นฐานและการกำหนดขอบข่ายของเรื่อง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าผู้กล่าวจะเป็นใคร เช่น นักสังคมวิทยา นักเศรษฐศาสตร์ นักรัฐศาสตร์ นักสังคมสงเคราะห์หรือคนอื่น ๆ เป็นต้น เขาเหล่านั้นอาจจะมองไม่เหมือนกัน นอกจากนี้ยังขึ้นอยู่กับว่าเขามองนโยบายสังคมในอนุกรมการด้านการเมืองแบบใด หากเป็นในประเทศประชาธิปไตยนโยบายสังคมอาจเป็นโครงการที่รัฐช่วยเหลือคนยากจนให้มีโอกาสพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่และความสามารถให้สูงขึ้น หากเป็นประเทศสังคมนิยมนโยบายสังคมอาจเป็นเครื่องมือที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิตที่สูงขึ้น ซึ่งหมายถึงประชาชนต้องทำงานหนักขึ้นเพื่อแลกกับสวัสดิการที่ดีกว่า หากเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาบางประเทศ เช่น ในลาตินอเมริกา นโยบายสังคมที่กล่าวถึงอาจได้แก่โครงการประกันสังคม ซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวประกันสังคม ซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวขยายความไม่เท่าเทียมกัน คือ โยกย้ายทรัพยากรจากคนจนไปสู่คนรวยมากขึ้น และหากเป็นในระบบเผด็จการ เช่น ประเทศเยอรมันในสมัยฮิตเลอร์ การกวาดล้างกำจัดคนยิวก็ถูกเรียกว่าเป็นนโยบายของสังคมเช่นกัน เมื่อเป็นเช่นนี้ ปัญหาจึงมิได้อยู่ที่นโยบายสังคมที่ดีควรจะเป็นอย่างไร ควรมีเป้าหมาย กระบวนการและขั้นตอนอย่างไร เท่านั้น แต่ยังคงติดอยู่ที่ว่านโยบายสังคมควรจะหมายความตรงกันหรือไม่ และความหมายที่ตรงกันนั้นคืออะไร

ในขณะที่เรายังไม่อาจสรุปความหมายที่แน่ชัดของนโยบายสังคมได้นี้ ทางหนึ่งที่จะนำไปสู่ความเข้าใจในเรื่องนี้คือการวิเคราะห์ความหมายและความเกี่ยวพันของเรื่องนี้กับเรื่องอื่นๆ ที่มีผู้เสนอไว้แล้ว อันจะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาความรู้เรื่องนี้ต่อไป

เราสามารถแยกคำนี้ออกเป็นสองคำ คือ “นโยบาย” และ “สังคม” คำจำกัดความสั้น ๆ ซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปของคำว่า “นโยบาย” คือ “แนวทางในการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้” และคำว่า “เป้าหมาย” ที่กำหนดไว้ในนโยบายนี้จะมีความหมายก็ต่อเมื่อเป็นเป้าหมายที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง เช่น เปลี่ยนระบบ เปลี่ยนวิธีปฏิบัติ เปลี่ยนพฤติกรรมและเปลี่ยนสภาพ เป็นต้น ซึ่งถ้าหากเป็นไปในทางบวกก็มักเรียกกันว่า “การพัฒนา” นอกจากนี้นโยบายจะมีความหมายสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อนโยบายนั้นประกอบด้วยอำนาจ (Power) ที่จะดำเนินการได้ด้วย ดังนั้นนโยบายที่ใช้ในคำว่านโยบายสังคมจึงเน้นหนักในแง่ของการปฏิบัติ (action-oriented) และในแง่ของปัญหา (problem-oriented) เป็นสำคัญ ส่วนคำว่า “สังคม” นั้นความหมายอย่างกว้างอาจหมายถึงประชาชนส่วนรวมของประเทศ ซึ่งหมายรวมถึงองค์ประกอบต่างๆ ของความสัมพันธ์ระหว่างคนเหล่านั้นด้วยในรูปของ “ระบบ” เมื่อคำว่านโยบายและสังคมมาบวกกันความหมายจึงแปลกเปลี่ยนไปได้หลายประการสุดแท้จะพิจารณากันในทัศนะใด การเสนอความหมายของนโยบายสังคมในทัศนะที่แตกต่างกันนี้เพื่อมิให้เกิดความสับสนจึงขอจัดกลุ่มความหมายที่มีทัศนะใกล้เคียงกันเข้าไว้ด้วยกันโดยมี 2 กลุ่มใหญ่ๆ ดังนี้ คือ 1) นโยบายสังคมในทัศนะที่เกี่ยวข้องกับระบบ และ 2) นโยบายสังคมในทัศนะที่เกี่ยวข้องกับกรอบกำหนดการกระทำ

1) นโยบายสังคมในทัศนะที่เกี่ยวข้องกับระบบ

คำว่า “ระบบ” ได้มีผู้นำมาใช้ในทางสังคมศาสตร์เสมอ เพราะการจะอธิบายเหตุการณ์ปรากฏการณ์ต่างๆ ทางสังคม และการประเมินผลในนโยบายต่างๆ ทางสังคมได้นั้น เราจะต้องมีความเข้าใจเกี่ยวกับ “โครงสร้างของสังคม” และ “สถาบันทางสังคม” ซึ่งปฏิบัติ “หน้าที่” ต่างๆ อยู่ใน “ระบบ” เสียก่อน ตัวอย่างของแนวความคิดเรื่องระบบมีมาช้านานแล้ว ดังเช่น Radcliffe-Brown² นักมานุษยวิทยาผู้มีชื่อเสียงได้เปรียบโครงสร้างของสังคมว่า

คล้ายกับระบบร่างกายของสิ่งมีชีวิตนั่นเอง และแนวความคิดเรื่องทฤษฎีหน้าที่ของระบบ (Functional – System Theory) ใต้แก่ ความคิดของ Parsons³ ซึ่งเห็นว่าระบบทุกระบบจะทำหน้าที่ของมันได้แก่ การปรับตัว (adaptation) การบรรลุสู่เป้าหมายที่วางไว้ (goal gratification) บูรณาการ (integration) การธำรงรักษาระบบ (pattern maintenance) และการกำจัดความตึงเครียด (tension management) หากระบบใดทำหน้าที่ภายในตัวอย่างครบถ้วนและมีประสิทธิภาพระบบนั้นก็จะต้องอยู่ในสภาวะสมดุลย์ และแนวความคิดของ Levy⁴ เห็นว่าทุกระบบจะต้องประกอบไปด้วยหน้าที่ที่จำเป็นต่อการดำรงอยู่ของระบบ (functional requisites) ซึ่งต่างมีความสัมพันธ์พึ่งพาอาศัยระหว่างกัน (interdependence) แม้ว่าจะมีผู้ไม่เห็นด้วยกับแนวความคิดเรื่องระบบหลายประการ เช่น การเห็นสภาวะสมดุลย์เกินไปจนล้มลักษณะของการเปลี่ยนแปลง และการให้ความสำคัญของส่วนย่อยของระบบว่ามีคุณค่าเทียบกัน ซึ่งความจริงไม่ได้เป็นเช่นนั้นก็ตาม แต่ทฤษฎีนี้ได้มีผู้นำมาอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมหลายด้าน โดยเฉพาะนักรัฐศาสตร์สมัยใหม่ นำมาอธิบายระบบการเมือง พฤติกรรมและปรากฏการณ์ทางการเมืองอย่างกว้างขวาง เพราะเห็นว่าจะเป็นทางหนึ่งที่จะทำให้หลุดพ้นออกมาจากแนวการศึกษาปรัชญาการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องของการอาศัยคุณค่ามากกว่าความเป็นวิทยาศาสตร์⁵ เมื่อสังคมมีลักษณะเป็นระบบ คนในสังคมมีบทบาทในฐานะส่วนประกอบและส่วนก่อให้เกิดความสัมพันธ์ในระบบซึ่งแต่ละกลุ่มอาจมีมากกว่าหนึ่งบทบาท การมีหลายบทบาทนี้อาจทำให้แต่ละคนหรือแต่ละกลุ่มเป็นผู้มีส่วนในการกำหนดความต้องการที่จะนำไปสู่นโยบาย เป็นผู้กำหนดนโยบาย และเป็นผู้ถูกกระทบจากผลของนโยบาย ดังนั้นถ้าจะให้สังคมอยู่ในสภาวะสมดุลย์ได้ จึงเป็นหน้าที่ของบทบาทในสังคมเหล่านี้ที่จะกำหนดเป้าหมายและวิธีการอยู่ตลอดเวลา ในลักษณะนี้ นโยบายสังคมก็จะเป็นองค์ประกอบอย่างหนึ่งที่อยู่ในกลไกการปรับตัว (self – regulatory mechanism) อันจะทำให้ปฏิสัมพันธ์ของส่วนย่อยต่างๆ ของระบบสังคมดำรงอยู่ได้ในสภาวะสมดุลย์⁶ ตัวอย่างของการเปลี่ยนแปลงปรับตัวของหน่วยย่อยในระบบหากพิจารณาแผนนโยบายสังคมในความหมายนี้ เช่น เมื่อเกิดสภาวะการว่างงานมากขึ้นจนเป็นปัญหาของสังคม รัฐบาลอาจตั้งกฏกำหนดนโยบายเป็นต้นว่า ขยายการลงทุน กำหนดโครงการพัฒนาฝีมือแรงงาน จัดทำโครงการประกันสังคม ไปจนถึง

การเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลในรัฐบาล หรือเมื่อมีการเคลื่อนไหวด้านสิทธิสตรีมากขึ้น รัฐบาลจำเป็นต้องทบทวนกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของสตรี กำหนดนโยบายสังคมที่สนับสนุนสิทธิและบทบาทของสตรีมากขึ้น ทั้งนี้เป็นต้น นโยบายเหล่านี้เกิดขึ้นจากหน้าที่ของระบบในสังคมที่จะช่วยปรับสมภาวะสมดุลย์ของสังคมมิให้ระส่ำระสายแตกแยกหรือพิกลพิการ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะโครงสร้างของสังคม และสถาบันทางสังคมของสังคมนั้น ๆ ว่ามีอยู่อย่างไร นโยบายสังคมที่เป็นมาในประเทศอังกฤษก็ดี ประเทศรัสเซียก็ดีก็มีลักษณะอันเกี่ยวข้องกับระบบสังคมดังกล่าวแล้วเช่นกัน

อย่างไรก็ดี การพิจารณาความหมายของนโยบายสังคมในทัศนะเกี่ยวกับระบบ น่าจะมีข้อจำกัดหลายประการ ประการแรกในแง่ของการสรรหาคำค่า โดยนัยความหมายนี้ นโยบายสังคม เกิดจากหน้าที่และความสัมพันธ์ของระบบเป็นการเน้นความเปลี่ยนแปลง ปรับตัวเองโดยธรรมชาติ หรืออัตโนมัติ ไม่ได้ให้ความสำคัญของการวิเคราะห์ทางเลือกที่ดีที่สุด และการคำนึงถึงอนาคต ซึ่งถ้าระบบกระทำหน้าที่ถูกต้องหรือมีประโยชน์ (eufunctional) สังคมก็เจริญเรียบร้อย แต่ถ้าการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวไม่ถูกต้องหรือไร้ประโยชน์ (dysfunctional) สถานะไม่สมดุลย์ของสังคมอาจทำให้เกิดการระส่ำระสายไม่พึงปรารถนาในสังคมได้ ประการที่สอง ในแง่การกำหนดขอบข่ายนโยบายสังคมในความหมายนี้อาจชี้ชัดได้ว่าต่างจากนโยบายเศรษฐกิจอย่างไร หรือมีส่วนใดที่เหมือนกันหรือต่างกันกับนโยบายสาธารณะอย่างไร เป็นต้น ประการที่สาม ในแง่การพัฒนานโยบาย โดยที่การกำหนดขอบข่ายยังไม่ชัดเจนการศึกษาวิเคราะห์ตัวนโยบาย การกำหนดทางเลือก และการประเมินผลในนโยบายจึงอาจจะซับซ้อนเป็นผลให้การพัฒนานโยบายทำได้ยาก

2) นโยบายสังคมในทัศนะเกี่ยวกับกรอบกำหนดการกระทำ (a framework for action)

ในขณะที่สังคมอยู่ในลักษณะที่รัฐมีฐานะเป็นผู้ควบคุมดูแล (police state) นโยบายสังคมอาจจะมองได้ในแง่ระบบ แต่เมื่อสภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไป หลายประเทศมีลักษณะเป็นสังคมอุตสาหกรรม มีปัญหาที่ต่างไปจากเดิมเกิดขึ้นในสังคมหลายประการ เช่น ความยาก

จน ความเจ็บไข้ สภาพแวดล้อมเสื่อม ความเหลื่อมล้ำในโอกาสและรายได้ หน้าที่ของรัฐจึงต้องเปลี่ยนแปลงไป เป็นต้นว่า มีลักษณะเป็นรัฐสวัสดิการ (welfare state) มากขึ้น การมองนโยบายสังคมจึงมองในทัศนะขอบข่ายของหน้าที่และเป้าหมายที่รัฐหรือสถาบันทางสังคมจะต้องกระทำตามความเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เกิดขึ้นนั้น

Titmuss⁷ และ Macbeath⁸ ให้คำอธิบายอย่างกว้างๆ ว่า นโยบายสังคมมีลักษณะเป็นหลักการ แต่มีจุดเน้นคนละอย่าง Titmuss เน้นว่าหลักการนั้นกำหนดทั้งวิธีการและเป้าหมายของการกระทำที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมโดยส่วนรวม ส่วน Macbeath⁹ เน้นว่า เกี่ยวข้องกับการกำหนดขอบข่ายความสัมพันธ์ระหว่างกันซึ่งอยู่ร่วมกันในสังคม หรือหลักการที่ควรจะเป็นสิ่งบังคับควบคุมการกระทำของบุคคลและกลุ่มที่จะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่และผลประโยชน์ของคนอื่น ๆ ในสังคม

Ginsberg¹⁰ มีความเห็นว่า “นโยบายสังคมนั้นเป็นแนวคิดที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความรู้สึกที่เกี่ยวกับความเจริญทางศีลธรรม และความเจริญทางศีลธรรมนั้น วัตถุประสงค์จากพลังเพิ่มของความเห็นแก่ประโยชน์ของผู้อื่นในสังคมที่เหนือความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว (the growing power of altruism over egoism)”

Lafitte¹¹ มองนโยบายสังคมในแง่ที่เกี่ยวกับ “การธำรงรักษาซึ่งสภาพแวดล้อมร่วมกันของสังคม สภาพแวดล้อมดังกล่าวคือการจัดหาและป้องกันรักษา ลักษณะที่น่าพึงพอใจทางสังคม เช่น การบูรณะความเสื่อมโทรมในเมือง การมีส่วนร่วมสาธารณะ การกำหนดมาตรการป้องกันมลภาวะ เป็นต้น ลักษณะที่น่าพึงพอใจทางสังคมดังกล่าวนี้ไม่มีผู้ใดอาจค้นหาได้ด้วยตัวเอง จะต้องเกิดจากการกระทำร่วมกัน”

นโยบายสังคมในความหมายดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่าครอบคลุมหลักการอันเป็นอุดมคติทั้งด้านเศรษฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ทุกสาขา ประเด็นสำคัญของความหมายนี้ก็คือ บรรดานโยบายใด ๆ ก็ตามที่รัฐบาลรับผิดชอบจะต้องมุ่งสู่การแก้ปัญหาาร่วม (central issue) ซึ่งอยู่ระหว่างการกระทำเพื่อผลประโยชน์ของตัวเอง (egotistical activities) และการกระทำเพื่อ

ผลประโยชน์ของผู้อื่น (altruistical activities) ของคนในสังคมนั้น ภายใต้ความยุติธรรมทางสังคมและสภาพ

ในอีกแง่หนึ่ง Hagenbuch¹¹ กล่าวว่า “ความหมายทั่วไปของนโยบายสังคมคือ ความมุ่งมั่นที่ทำให้แน่ใจได้ว่าทุกคนในชุมชนจะบรรลุถึงความมีมาตรฐานขั้นต่ำของชีวิต และ ความมีโอกาสในต่าง ๆ อย่างมั่นคง”

Marshall¹² เป็นผู้ให้ความหมายที่ใกล้เคียงกับแนวทางที่จะนำไปปฏิบัติได้มากที่สุด เขากล่าวว่า “นโยบายสังคมมิใช่คำเฉพาะ (technical term) ที่มีความหมายตายตัว แล้วแต่ว่า ใครจะกำหนดนโยบายสังคม คือ นโยบายของรัฐบาลที่มุ่งมั่นต่อการกระทำเพื่อให้เกิดผลทางตรงเกี่ยวกับสวัสดิการ (welfare) ของประชาชนโดยให้ประชาชนได้มีรายได้และได้รับบริการต่าง ๆ” Marshall เห็นว่าสวัสดิการที่รัฐจะต้องคำนึงถึงมี 4 เรื่องใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ การศึกษา การอุตสาหกรรมความยากจน และสุขภาพ แต่ละประการก็มีขอบข่ายและความหมายเกี่ยวข้องกับเรื่องอื่น ๆ อีกหลายเรื่อง เช่น การอุตสาหกรรมนั้น หมายรวมถึงการคุ้มครองแรงงานในโรงงานอุตสาหกรรมการคุ้มครองแรงงานหญิง และเด็กและอื่น ๆ เป็นต้น

ตามความหมายของ Hagenbuch และ Marshall ที่กล่าวข้างต้นนี้ได้ให้ความสำคัญสำคัญของคำว่าสวัสดิการสังคม (social welfare) และบริการสังคม (social services) เป็นอันมาก ซึ่งเป็นแนวคิดที่เน้นความสำคัญของ social workers มาก และคล้ายคลึงกับนักวิชาการในประเทศตะวันตกหลายคน เช่น Wilensky, Lebeaux และ Friedlander เป็นต้น กล่าวคือสนใจคำว่าสวัสดิการสังคมและบริการสังคมมากกว่านโยบายสังคม Wilensky¹³ ให้ความหมายของสวัสดิการสังคมว่า “มีฐานะเป็นสถาบัน ตัวแทน หรือโครงการที่จัดขึ้นอย่างเป็นทางการ และได้รับการสนับสนุนทางสังคมเพื่อทำหน้าที่ธำรงรักษาสภาวะที่น่าพอใจทางเศรษฐกิจ สุขภาพอนามัย และความสามารถของประชากรบางส่วนหรือทั้งหมด” Friedlander¹⁴ สรุปว่า “สวัสดิการสังคมนี้ คือกิจกรรมที่จัดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เทคนิค และวิธีการที่จะทำให้บุคคล กลุ่ม และชุมชน สามารถบรรลุความต้องการการแก้ปัญหา และการปรับตัวให้เข้ากับสภาวะการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม” นอกจากนี้ องค์การสหประชาชาติซึ่งมีได้นิยามคำว่า

นโยบายสังคม แต่ได้นิยามคำว่าสวัสดิการสังคมไว้ว่า “คือระบบการจัดการเกี่ยวกับบริการทางสังคมต่างๆ ของสถาบันทางสังคมทั้งหลาย ที่กำหนดขึ้นเพื่อช่วยเหลือบุคคลและกลุ่มเพื่อให้บรรลุถึงความพอใจในมาตรฐานของชีวิตและสุขภาพอนามัย และความพอใจในความสัมพันธ์ทางสังคม ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเป็นพื้นฐานที่จะพัฒนาเขาเหล่านั้นให้มีความสามารถอย่างเต็มที่ และส่งเสริมให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น สอดคล้องกับความต้องการของครอบครัวและชุมชน”¹⁵

2. ขอบข่ายของนโยบายสังคมและความสัมพันธ์กับคำว่า “นโยบายเศรษฐกิจ” และ “นโยบายสาธารณะ”

จากความหมายที่มีผู้กล่าวไว้ในทัศนะต่างๆ ข้างต้น จะพบความจริงอย่างหนึ่งว่า นโยบายสังคมนั้นก็เช่นเดียวกับนโยบายอื่น ๆ กล่าวคือจะมีความหมายว่าอย่างไร และนโยบายที่ดีควรจะเป็นอย่างไร ? นั้น ขึ้นอยู่กับลักษณะของสังคมและความเปลี่ยนแปลงทางสังคมเป็นเครื่องกำหนด นอกจากนั้นนโยบายสังคมเป็นผลของปัญหาทั้งหลายอันเกิดจากความซับซ้อนและความเกี่ยวพันกันอย่างลึกซึ้งของเรื่องราวต่างๆ ในการมีชีวิตอยู่ร่วมกันในสังคม และของระบบย่อยทั้งหมดในระบบสังคม¹⁶ เมื่อเป็นเช่นนี้ขอบข่ายของนโยบายสังคมจึงกว้างขวางและคาบเกี่ยวกับนโยบายด้านอื่น ๆ หลายด้าน บางครั้งนโยบายเศรษฐกิจ เช่น นโยบายภาษี นโยบายการคลัง เป็นต้นก็เป็นเครื่องกำหนดนโยบายสังคมในบางส่วน บางครั้งนโยบายต่างประเทศ เช่น การรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศด้านสาธารณสุขก็เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายสังคม หรือนโยบายพลังงานซึ่งอาจจัดว่าเป็นนโยบายสาธารณะ โดยเหตุที่เป็นนโยบายของรัฐต่อคนส่วนใหญ่ในสังคมหากมุ่งช่วยเหลือเกษตรกรซึ่งเป็นคนยากจนเป็นพิเศษต่างจากกลุ่มอื่นๆ ก็เป็นเรื่องของนโยบายสังคม เมื่อเป็นเช่นนี้ ขอบข่ายของนโยบายสังคมจะอยู่ตรงไหน ? ข้อสรุปที่พอจะอธิบายขอบข่ายและความสัมพันธ์กับนโยบายอื่น ๆ ได้ใกล้เคียงก็คือ การเปรียบเทียบกับสเปกตรัมของแสง หากจะแยกนโยบายสังคม นโยบายเศรษฐกิจ นโยบายสาธารณะและนโยบายอื่นออกจากกัน นโยบายเหล่านี้ก็จะเหมือนกับแถบสีต่างๆ ในสเปกตรัมของแสง ซึ่งจะประกอบไปด้วยส่วนเข้ม ส่วนจาง และส่วนที่เหลื่อมกัน (overlapping) ไม่อาจขีดเส้นแยกสีได้เด็ดขาด

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ควรพิจารณาต่อไปก็คือ อะไรบ้างที่ควรจะเป็นตัวกำหนด ขอบข่ายของนโยบายสังคม? ในเรื่องนี้สิ่งที่นักวิชาการส่วนใหญ่เน้นกันนั้น โดยสรุปมีสาม ประการคือ (1) ผู้กำหนดนโยบาย (2) ชนิดของกิจกรรมที่ต้องการจะมุ่งเน้น และ (3) ผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบาย

ในประการแรก นักวิชาการบางคนกล่าวว่า นโยบายสังคมนั้น อาจกำหนดโดยใครก็ได้ มีลักษณะ *laissez-faire* มากกว่านโยบายเศรษฐกิจ¹⁷ สถาบันด้านการกุศลหรือ กำนธาสาสมัครก็กำหนดได้ รัฐไม่จำเป็นต้องกำหนดนโยบายเกี่ยวกับศาสนาหรือความเชื่อ ซึ่ง ต่างจากนโยบายสาธารณะซึ่งกำหนดโดยรัฐบาล แต่ก็ยอมรับข้อเท็จจริงที่ว่า อิทธิพลต่อการ กำหนดอาจมาจากส่วนที่มีใช้รัฐบาลได้อย่างแน่นอน ปัญหาจึงอยู่ที่ตรงที่ว่าหากรัฐไม่กำหนด นโยบายอย่างหนึ่งอย่างใดเกี่ยวกับกิจกรรมของสถาบันที่มีใช้ทางการเหล่านั้นเลย ผลจะเป็น อย่างไร? อย่างไรก็ดี David Easton¹⁸ มีความเห็นค่อนข้างกว้างสำหรับผู้กำหนดนโยบายว่า ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะคือ “ผู้มีอำนาจหน้าที่ (authorities)” ทั้งหลายในระบบการเมือง อันอาจหมายถึง “ผู้มีอาวุโส หัวหน้ากลุ่มสำคัญๆ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ นักบริหาร ที่ปรึกษา พระ และอื่นๆ” ซึ่งมีบทบาทในกิจกรรมประจำ อันเป็นที่ยอมรับ โดยสมาชิกส่วนใหญ่ของ “ระบบ” ว่าเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการนี้ และเป็นผู้ดำเนินการในฐานะตัวแทนของสมาชิกส่วนใหญ่ในเรื่องต่างๆ อยู่เกือบตลอดเวลา ความเท่าเทียมกัน เหล่านี้กระทำตามบทบาทของเขา ดังนั้น ผู้กำหนดนโยบายตามความหมายนี้จึงหมายถึงใน หลายระดับซึ่งมิใช่ประเด็นสำคัญ และนักวิชาการรุ่นใหม่ก็อาจจะไม่ได้ให้ความสนใจถึงความแตกต่างในประเด็นนี้มากนัก

ประการที่สอง ชนิดของกิจกรรมที่ต้องการจะมุ่งเน้นนั้น นักวิชาการบางท่าน ได้นำเอาคำที่แสดงให้เห็นความแตกต่างได้ชัดมาใช้ คำว่า “นโยบายเศรษฐกิจ” นั้น มุ่งเน้นใน กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เห็นได้ชัดวัดได้ง่ายเป็นตัวเลข ในขณะที่คำว่า “นโยบายสังคม” เน้น กิจกรรมอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะกิจกรรมที่จะส่งเสริมคุณภาพของชีวิต เช่น การศึกษา สาธารณสุข และสวัสดิการเป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับผู้ที่ยากลำบากใน

สังคม หรืออาจกล่าวตามความหมายนี้ให้ง่ายขึ้นได้ว่า “นโยบายสังคมนั้นได้แก่นโยบายทั้งหลายที่นักเศรษฐศาสตร์มีได้กล่าวถึง” กิจกรรมทั้งสองประเภทนี้แท้ที่จริงมิได้แยกออกจากกันเป็นอิสระเรื่องได้อย่างชัดเจน แต่มีความสัมพันธ์กันอย่างซับซ้อนในลักษณะที่ Boulding เรียกว่า เกลียวร่วม (common threads)¹⁶ ตัวอย่างเช่น ขณะที่นโยบายเศรษฐกิจพูดถึงนโยบายภาษี นโยบายราคา นโยบายการคลัง ซึ่งมีเป้าหมายที่จะให้รายได้ต่อหัวของประชาชนสูงขึ้น ขณะเดียวกันนโยบายสังคมก็จะพูดถึงการคุ้มครองแรงงานการจัดสวัสดิการและการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งมีเป้าหมายให้คนส่วนใหญ่มีรายได้ถึงมาตรฐานขั้นต่ำ กิจกรรมทั้งสองประเภทจึงมุ่งที่ระดับรายได้เช่นกัน นอกจากนี้กิจกรรมของนโยบายแต่ละประเภทยังอาจส่งผลต่อกัน ตัวอย่างเช่น โครงการชลประทานเพื่อการเกษตร ซึ่งเป็นนโยบายเศรษฐกิจ หากบรรลุเป้าหมายก็จะช่วยให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้น ผลจากการมีรายได้เพิ่มขึ้นก็จะช่วยเพิ่มความสามารถด้านการรักษาสุขภาพอนามัย พรักมที่จะศึกษาหาความรู้ มีความมั่นคงและความเป็นอยู่ดีขึ้น สามารถช่วยเหลือตนเองและครอบครัวในด้านสวัสดิการต่าง ๆ ได้ดีขึ้นด้วย อันมีส่วนให้นโยบายสังคมบรรลุเป้าหมายได้ง่ายเข้า

ประการที่สาม ผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายซึ่งเป็นที่เข้าใจตรงกันว่า จะต้องหมายถึงคนส่วนใหญ่ของสังคม นโยบายที่มีผลประโยชน์ต่อบุคคล หรือคนเพียงกลุ่มเดียว จึงมิใช่ นโยบายสังคม ในเรื่องนั้นนโยบายสาธารณะและนโยบายเศรษฐกิจก็มีขอบข่ายเช่นเดียวกัน แต่บางครั้งปัญหา มักจะเกิดขึ้นตรงที่ว่า จำเป็นเสมอไปหรือไม่ที่ว่านโยบายสังคมจะต้องมุ่งก่อประโยชน์ให้แก่คนส่วนใหญ่ในสังคม การที่คนกลุ่มใหญ่กลุ่มหนึ่งได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้นนั้น อาจทำให้คนอีกกลุ่มหนึ่งเสียประโยชน์ไปก็ได้ หรือการถือกุศลผลประโยชน์ของคนกลุ่มหนึ่ง ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่อาจทำให้เกิดผลเสียทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาวได้ เช่น การให้ประชาชนเก็บแเรโดยวิธีง่าย ๆ อย่างเสรี หรือการเพิ่มอัตราค่าจ้างแรงงานจนเกิดภาวะเงินเฟ้อ เป็นต้น สิ่งนี้จะเห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในประเทศที่มีทรัพยากรจำกัด เช่น ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย การเน้นโครงการหนึ่งในนโยบายสังคมของประเทศก็อาจมีผลทำให้ต้องตัดหรือลดทรัพยากรเพื่อโครงการอื่นลงไป ทั้งนี้ “การเลือก” ระหว่างหลายๆ ทางนับตั้งแต่

การเลือกเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่คนกลุ่มใด? ถึงการเลือกที่จะทำกิจการใด? ตลอดจนการจัดลำดับความสำคัญและความสอดคล้องระหว่างโครงการซึ่งเป็นปัญหาอย่างหนึ่งในการดำเนินนโยบายสังคมของประเทศเหล่านี้

อีกประเด็นหนึ่งเกี่ยวกับผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบาย ซึ่งเป็นตัวกำหนดขอบข่ายของนโยบายสังคมอย่างหนึ่งก็คือ “ความต้องการ” (needs) นโยบายเศรษฐกิจและนโยบายสาธารณะนั้น แม้จะมุ่งที่ประชาชนส่วนใหญ่ แต่ในลักษณะเป้าหมายที่กว้าง เช่น ความเจริญก้าวหน้า ความมั่นคงปลอดภัยของคนในสังคม เป็นต้น แต่นโยบายสังคมเน้นการตอบสนองความต้องการพื้นฐานที่จำเป็นเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามก็ขึ้นอยู่กับประชาชนในแต่ละประเทศมีสภาพความเป็นอยู่แตกต่างกัน ดังนั้น ระดับความต้องการของเขาจึงอาจแตกต่างกัน สำหรับประเทศที่มีทรัพยากรและการพัฒนามาในระดับใกล้เคียงกัน ระดับความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ก็ย่อมคล้ายคลึงกัน ตัวอย่างเช่น ประเทศที่ยากจนความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ ได้แก่ ความต้องการขั้นมูลฐาน เช่น โภชนาการ สาธารณสุข การศึกษา ที่อยู่อาศัย และสวัสดิการทางสังคมต่างๆ เช่น การมีงานทำ การได้รับความช่วยเหลือเมื่อตกงาน เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อการดำรงชีวิตอยู่อย่างมีความสุขพอสมควร ดังนั้นนโยบายสังคมในประเทศเหล่านี้จึงมีลักษณะเป็นนโยบายสวัสดิการเป็นส่วนใหญ่ สำหรับประเทศที่มีความยากจนไม่มากนัก ความต้องการของประชาชนก็อาจแตกต่างไปอีกระดับหนึ่ง และแม้ในประเทศที่ประชากรส่วนใหญ่อยู่ในฐานะค่อนข้างดีแล้ว นโยบายสังคมก็ยังคงมีอยู่ เพื่อช่วยเหลือประชาชนส่วนน้อยที่ยังยากจนแตกต่างกันอยู่ และเพื่อสนับสนุนให้ประชาชนส่วนใหญ่มีชีวิตที่ดียิ่งขึ้น ดังนั้น ไม่ว่าประเทศยากจนหรือร่ำรวยระดับใด? นโยบายสังคมก็ยังคงมีอยู่ได้ และควรจะมีเป้าหมายก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของประชาชนส่วนใหญ่

3. แนวทางควรศึกษาวิเคราะห์นโยบายสังคม

การศึกษาเรื่องนโยบายไม่ใช่ของใหม่ ทั้งนี้เพราะในสาขารัฐศาสตร์ได้มีการศึกษากันมาก่อนแล้ว โดยมองนโยบายในแง่ของอำนาจและหน้าที่ เช่น การกำหนดข้อบัญญัติ กฎเกณฑ์ และกระบวนการนิติบัญญัติ เป็นต้น และต่อมาในวิชารัฐประศาสนศาสตร์ก็ได้เน้นความสำคัญ

ของนโยบายในแง่การพัฒนาความรู้ทำนุให้เป็นที่ประจักษ์ชัดว่าเป็นศาสตร์ที่เป็นตัวของตัวเอง มีลักษณะอธิบายได้ทั่วไป และเพื่อให้เป็นประโยชน์แก่ผู้ที่นำไปปฏิบัติในโลกของความเป็นจริง การศึกษาเรื่องนโยบายจึงได้มีการพัฒนามาโดยลำดับ และปัจจุบันเป็นที่รู้จักกันในชื่อว่า “นโยบายศาสตร์” และ “นโยบายสาธารณะ” นั่นเอง และโดยที่นโยบายสังคมมีความเกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดกับนโยบายอื่น ๆ โดยเฉพาะนโยบายสาธารณะและนโยบายเศรษฐกิจจึงได้กล่าวแล้ว แนวทางการศึกษาวิเคราะห์จึงไม่แตกต่างกันนัก

ในบรรดาแนวทางการศึกษาวิเคราะห์นโยบายสังคมที่มีอยู่มากมายหลายวิธิตามแต่จุดมุ่งหมายขอบข่ายและทัศนะของผู้สนใจนั้น Parker²⁰ เห็นว่าอาจแบ่งออกได้ 2 วิธีใหญ่ ๆ คือ วิธีเชิงประวัติศาสตร์ และวิธีไม่สนใจเชิงประวัติศาสตร์ (eschews the historical perspective)

วิธีแรกสนใจศึกษาระบบทางสังคม ความเป็นมาและความเปลี่ยนแปลงทางสังคมในแง่มุมต่าง ๆ ทางประวัติศาสตร์ วิธีนี้จึงศึกษาจากระบบการปกครอง ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับประชาชน ความเป็นมาของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น “The New Poor Law of 1834” ของอังกฤษ เป็นต้น โดยศึกษาถึงเหตุผลและความจำเป็นที่ประเทศนั้น ๆ ได้กำหนดมาตรการสำหรับช่วยเหลือคนยากจน ตลอดจนสภาพแวดล้อม ความสนใจ และก้ำกั้มของประชาชนที่มีผลต่อการกำหนดสวัสดิการต่าง ๆ สำหรับคนยากจนที่ปรากฏในกฎหมายดังกล่าว เป็นต้น วิธีนี้จึงเป็นการศึกษานโยบายสังคมในลักษณะกว้าง (comprehensive study) โดยเน้นความเป็นมา เหตุผล และหลักการ

ส่วนวิธีที่สองนั้น ไม่สนใจเชิงประวัติศาสตร์ แต่มุ่งเน้นที่เป้าหมาย โครงสร้าง ความรับผิดชอบ และกระบวนการบริหารขององค์การต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชน ทั้งที่เป็นองค์การของรัฐ และองค์การอาสาสมัครของเอกชน กลุ่มองค์กรการกุศล และอื่น ๆ การศึกษาวิธีนี้จะช่วยทำให้เกิดพื้นฐานอันสำคัญในการวิเคราะห์จุดมุ่งหมายและหลักการในข้อกำหนดทางสังคมต่าง ๆ เช่น ระเบียบ กฎหมาย และการดำเนินงานขององค์การต่าง ๆ ดังกล่าว ซึ่งจะช่วยประเมินผลต่อเนื้อที่ที่จะเกิดขึ้น และทำนายปัญหาที่จะตามมาจากนโยบายสังคมนั้น ๆ ได้ วิธีนี้จึงเป็นวิธีมองลึกลงไปถึงบทบาท พฤติกรรม และ

ประสิทธิภาพขององค์การต่างๆ ในการกำหนด และนำนโยบายสังคมไปปฏิบัติ เพื่อเปรียบเทียบและแสวงหาคคุณค่าของนโยบายที่ดีกว่า โดยอาศัยการนำทฤษฎี แนวความคิดที่เกี่ยวข้องมาประกอบเข้าเพื่อการกำหนดนโยบายใหม่ๆ จะได้เป็นไปอย่างเหมาะสม

ความแตกต่างของสองวิธีดังกล่าวอาจสรุปได้ว่า วิธีแรกเป็นการศึกษาอย่างกว้างๆ เหมาะสำหรับการศึกษาเพื่อนำไปสู่การสร้างทฤษฎี แต่วิธีหลังเป็นการค้นหาคคุณค่าที่ดีกว่าเพื่อให้ได้มาซึ่งนโยบายที่ดีที่สุดสำหรับการนำไปปฏิบัติ

นอกจากนี้ หากจะพิจารณาการศึกษา นโยบายสังคมในลักษณะที่แคบลง ก็คือถึงกระบวนการศึกษาวิเคราะห์ ก็อาจแบ่งวิธีการศึกษาได้เป็น 4 แบบ ดังนี้ คือ แบบที่หนึ่ง การศึกษาแบบพรรณนาความ คือศึกษาถึงรายละเอียดและเหตุการณ์ต่างๆ ของนโยบายว่ามีอยู่อย่างไร โดยไม่สนใจทฤษฎีกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องและสนับสนุน และพิจารณาเฉพาะข้อมูลที่มองเห็นโดยละเอียดความสำคัญของปัจจัยอื่น ๆ เช่น การศึกษาว่ารัฐบาลได้ช่วยเหลือผู้ประกอบการอย่างไร เป็นต้น แบบที่สอง เป็นการศึกษาความเป็นมาโดยพิจารณาถึงลำดับเหตุการณ์และการเปลี่ยนแปลงของนโยบาย วิธีนี้ช่วยให้ทราบข้อมูลและความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายนั้นกับปัจจัยอื่น ๆ ได้บ้าง เช่น การศึกษานโยบายเกษตรของประเทศใดประเทศหนึ่ง ว่าเกี่ยวข้องกับภาวะขาดแคลนที่อยู่อาศัยในระลอกหลังสงคราม เนื่องจากบ้านเรือนถูกทำลายอย่างไร เป็นต้น แบบที่สาม เป็นการศึกษาทางอ้อม คือ ศึกษาจากตัวบทกฎหมายเนื่องจากนโยบายสังคมบางอย่างมิได้กำหนดไว้เป็นคำแถลงของรัฐบาลหรือเป็นโครงการในแผนพัฒนาแต่ประการใด แต่มีกฎหมาย หรือเป็นระเบียบประเพณีที่ถือปฏิบัติกันสืบต่อมา แบบที่สี่ เป็นการศึกษา นโยบายสังคมในแง่ที่เป็นการแก้ปัญญาของเดิมที่มีอยู่ เพื่อให้ได้นโยบายที่ดีกว่า เหมาะสมสำหรับสถานการณ์ และโดยเหตุที่นโยบายสังคมมีขอบข่ายกว้างขวาง จึงทำให้การศึกษาในแต่ละประเทศมีลักษณะแตกต่างกัน และการศึกษาจะทำให้สามารถอธิบายได้ทั่วไปนั้นทำได้ยาก นอกจากนี้การศึกษานโยบายสังคมมักมุ่งที่จะนำไปใช้ในทางปฏิบัติ และเป็นกรณีเฉพาะเรื่องมากกว่าการมุ่งสู่ความเป็นทฤษฎี

4. บัจฉยท์เกี่ยวข้องกับนโยบายสังคม

นโยบายสังคมมิใช่เป็นเรื่องของการให้และการรับ ระหว่างรัฐบาลกับประชาชน เท่านั้น ยังมีปัญหาและความยุ่งยากเกิดขึ้นหลายประการในตัวของมันเอง บัจฉยท์สำคัญที่เห็นได้ชัดก็คือเกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ คือ

1) รัฐ ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้จัดสรรทรัพยากรและบริการให้แก่ประชาชน หากผู้มีอำนาจในการกำหนดวิถีทางพัฒนาประเทศของตนเสื่อมใสในทฤษฎีพัฒนาสังคมในแนวใดแล้ว ก็ย่อมจะกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับความเชื่อของตนได้ โดยสรุปทฤษฎีการพัฒนาสังคมแยกไว้เป็น 2 กลุ่มใหญ่²¹ คือ กลุ่มทฤษฎีความจำเป็น ซึ่งแยกสังคมออกเป็น 2 ประเภท คือ สังคมที่พัฒนาแล้ว และสังคมที่กำลังพัฒนา แล้วถือว่าจำเป็นที่จะยึดเอาตัวแบบของสังคมที่ตนคิดว่าพัฒนาแล้วเป็นเป้าหมาย เพื่อกำหนดการตามลำดับขั้นตอนให้บรรลุถึงเป้าหมายนั้นตามกระบวนการของตัวแบบที่คิดว่าดีที่สุด ซึ่งมีเพียงกระบวนการเดียว

กลุ่มที่สอง ได้แก่ กลุ่มทฤษฎีความเป็นไปได้ ซึ่งเชื่อว่าทุกสังคมมีโอกาสที่จะพัฒนาได้ แต่จะพัฒนาได้เพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับจังหวะและความเป็นไปได้ตามสภาพทางสังคมและวัฒนธรรม ตลอดจนความเข้าใจปัญหาและสภาพการณ์ของตนอย่างถูกต้อง อันจะนำไปสู่การเลือกสรรวิธีดำเนินการแก้ไขที่เหมาะสม ความเชื่อของกลุ่มนี้มีรากฐานมาจากแนวความคิดเรื่อง “ความเป็นไปได้ตามวัตถุประสงค์” ของ Max Weber และ “กฎว่าด้วยศักยภาพของวิวัฒนาการ” ของ Elman Service

2) ประชาชน ซึ่งทำหน้าที่ในฐานะผู้กำหนดความต้องการด้านสวัสดิการต่าง ๆ ความต้องการนี้ส่วนหนึ่งเกิดจากความสามารถที่จะพัฒนาตนเองของประชาชนและระดับมาตรฐานการครองชีพของสังคม หากประชาชนมีความสามารถในการพัฒนาตนเองต่ำ ความต้องการด้านสวัสดิการทางสังคมก็สูง ส่วนมาตรฐานการครองชีพของประชาชนก็เป็นตัวกำหนดระดับความต้องการสวัสดิการสังคมด้วย ดังนั้น ประเทศยากจนระดับความต้องการด้านสวัสดิการจึงมักต่ำกว่าประเทศร่ำรวย

3) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน ความสัมพันธ์นี้เองเป็นตัวกำหนดลักษณะและรูปแบบ ตลอดจนเป้าหมายของการจัดสรรทรัพยากรและการบริหารของรัฐ ทั้งนี้ เพราะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนเป็นผลมาจากระบบการปกครองหรือระบบเศรษฐกิจของสังคม ในสังคมที่มีการปกครองระบบกษัตริย์แบบโบราณก็อาจมีนโยบายสังคมแบบหนึ่ง เช่น เพียงแต่ให้ความคุ้มครองความปลอดภัยจากการรุกรานของคนชาติอื่น หรือการเบียดเบียนของคนในสังคมเดียวกัน ในระบบการปกครองประชาธิปไตย เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะกระจายรายได้ และโอกาสภายใต้ความมีเสรีภาพของประชาชน แล้วพยายามจัดสรรทรัพยากร และบริการในส่วนที่ขาดของคนกลุ่มหนึ่ง อันเนื่องมาจากระบบและความสามารถของเขาเองเพื่อให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ได้มาตรฐานสำหรับสังคมนั้น ในระบบสังคมนิยมและคอมมิวนิสต์ อาจจะเห็นความเท่าเทียมกันในชนชั้น โดยรัฐจัดสวัสดิการเป็นส่วนใหญ่ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายความอยู่ดีกินดีของประชาชน และความเจริญก้าวหน้าแห่งรัฐ

4) ค่านิยมที่อยู่เบื้องหลังของสังคมนั้น เนื่องจากนโยบายสังคมเกิดขึ้นโดยมุ่งหวังที่จะแก้ปัญหาที่รัฐถือว่าเป็นเรื่องจำเป็นต้องแก้ ฉะนั้นจึงขึ้นอยู่กับการศึกษา หรือค่านิยมต่าง ๆ ซึ่งมีอิทธิพลเหนือบุคคลที่เกี่ยวข้องในทุกขั้นตอน นับตั้งแต่การมองสาเหตุและความสำคัญของปัญหา การกำหนดกลุ่มเป้าหมาย การเลือกวิธีการที่คิดว่าจะบรรลุผลโดยมีประสิทธิภาพที่สุด การตัดสินใจในขณะดำเนินการ ตลอดจนการตรวจสอบประเมินผล ว่าบังเกิดผลดีผลเสียอย่างไร ? มากน้อยเพียงใด ? นั้น ล้วนแล้วแต่ขึ้นอยู่กับเกณฑ์หรือมาตรฐานในการพิจารณาที่ผู้เกี่ยวข้องกำหนดขึ้นทั้งนั้น Anderson ได้จัดแบ่งค่านิยมดังกล่าวออกเป็นหลายกลุ่ม ซึ่งอาจนำสรุปรวมเพื่ออธิบายในเรื่องนี้ได้ดังต่อไปนี้²²

ก. ค่านิยมในตนเองหรือกลุ่ม การตัดสินใจเลือกเอาทางหนึ่งทางใดในหลายๆ ทางมากำหนดขึ้นเป็นนโยบายนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับมุมมองที่ว่าตนเอง หรือกลุ่มผลประโยชน์ หรือพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่นั้นจะได้รับประโยชน์มากเพียงใด ?

ข. ค่านิยมในหน่วยงาน หน่วยงานที่ผู้นั้นสังกัดอยู่โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบราชการ มักจะมีการใช้วิธีให้รางวัลและลงโทษในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้สมาชิกของตนยอมรับ

และกระทำตามค่านิยมที่หน่วยงานนั้นได้กำหนดไว้แล้ว การสร้างความผูกพันในลักษณะนี้มีผลทำให้เกิดความพยายามที่จะดำรงไว้และขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่ตนสังกัด หรืออาจก่อให้เกิดความพยายามกีดกันหน่วยงานคู่แข่งได้

ค. ค่านิยมในค่านิยมนโยบาย ความรู้สึกหรือการมองเห็นว่า อะไรคือประโยชน์ของส่วนรวม? และความเชื่อที่ว่าอะไรคือสิ่งถูกต้องตามทำนองคลองธรรม? ก็อาจจะมีผลต่อการกำหนดนโยบายขึ้นมาเช่นเดียวกับค่านิยมอื่นๆ ตัวอย่างเช่น สมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติอาจลงคะแนนสนับสนุนสิทธิของบุคคล เพราะเขาเชื่อว่าเป็นสิ่งถูกต้อง และความเท่าเทียมกันในสิทธิ์ต่างๆ ควรเป็นเป้าหมายของนโยบายสาธารณะ

ง. ค่านิยมในอุดมการณ์ อุดมการณ์ ก็ค่านิยมและความเชื่อที่สัมพันธ์กันเป็นชุด ก่อให้เกิดภาพพจน์ในเรื่องโลกที่ควรจะเป็น และแนวทางที่พึงปฏิบัติเพื่อไปสู่สิ่งดังกล่าว ฉะนั้นจึงมีอิทธิพลเหนือการเลือกนโยบายที่นำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงต่างๆ เช่น ชาตินิยม นำไปสู่ นโยบายที่มุ่งแสวงหาอิสรภาพ และเอกลักษณ์ของชาติ คอมมิวนิสต์ นำไปสู่ นโยบายที่จะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

5. กระบวนการเกี่ยวกับกาหนดนโยบายสังคม

1) หลักการในการกำหนดกระบวนการเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสังคม
สาเหตุสำคัญที่นโยบายสังคมได้รับความสนใจอย่างมากตลอดมานับแต่สมัยก่อนพระนางเจ้าวิกตอเรียของอังกฤษ จนถึงขณะนี้ สามารถจะสรุปได้ว่ามีเหตุผลอย่างน้อย 5 ประการ คือ ประการแรก เกิดจากความห่วงใยของผู้ที่สนใจในกิจการบ้านเมืองว่ารัฐบาลเป็นองค์การส่วนกลางของประชาชนพลเมืองนั้น ได้มีปรัชญาอันใดในการที่จะปกครองประเทศให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม? ประการที่สอง เพราะเหตุผลอันใดที่รัฐบาลประเทศนั้นๆ จึงมีปรัชญาและแนวการปกครองเป็นเช่นนั้น? ประการที่สาม เมื่อมีปรัชญาในการปกครองเช่นนั้นแล้ว การปกครองที่แท้จริงนั้นได้เป็นไปตามหลักการดังกล่าวหรือไม่? ประการที่สี่ เมื่อผลที่เกิดขึ้นแก่สังคมเป็นเช่นนั้นแล้ว เป็นที่น่าพอใจหรือไม่พอใจประการใด? และถ้าหากไม่พอใจแล้ว ใครควรจะทำอะไร? และควรจะทำอย่างไร? และจะทำกันแค่ไหน?

ไม่ว่าจะเป็นในประเทศใด นักปกครอง นักรัฐศาสตร์ หรือนักการเมืองในประเทศนั้น ๆ ย่อมมี “ก่านิยม” ที่จะต้องการให้ประเทศชาติของตน หรือรัฐบาลของตนปกครองประเทศในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งตามที่ตนเห็นควรและตรงกับแนวโน้มกติกของตนเองมากที่สุด อย่างไรก็ตาม แนวความคิดของเขานั้น ก็จะต้องเป็นที่ยอมรับแก่คนส่วนใหญ่หรือผู้ที่มิอำนาจการปกครองในประเทศนั้น ๆ ด้วยจึงจะเกิดผล

หลักการที่จะเป็นทางออกที่ดีที่สุดหรือนำพอใจที่สุดนั้น กล่าวอย่างย่อ ๆ เกี่ยวเนื่องกับนโยบายสังคมอย่างน้อย 2 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง ต้องการให้นโยบายที่จะนำมาใช้กับสังคมนั้น เป็นไปอย่างสอดคล้องกับปรัชญาในการปกครองประเทศของประเทศนั้น ๆ ที่ได้มีการยอมรับกันแล้ว

ประการที่สอง ต้องการให้นโยบายที่จะนำออกมาใช้นั้น ได้เป็นไปด้วยความรอบคอบ เต็มไปด้วยเหตุและผล คำนึงถึงผลดีและผลเสียอย่างครบถ้วนเท่าที่จะกระทำได้ และเมื่อได้มีการดำเนินการไปแล้ว ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศหรือสังคมของผู้คนในสูงที่สุด

ความปรารถนาที่จะให้เกิดสิ่งทั้งสองประการดังกล่าว จึงนับว่าเป็นหลักการที่กำหนดไว้ให้ยึดถือ (normative or prescriptive principles) และพยายามที่จะบรรลุถึงให้ได้

อย่างไรก็ตาม ผู้มีประสบการณ์ต่อโลกก็จะต้องมีความหวังใจต่อไปอีกว่าแม้การกำหนดนโยบายสังคมจะเป็นไปตามหลักการทั้งสองอย่างแล้วก็ตาม พอถึงขั้นนำมาใช้นำมาปฏิบัติจริง ๆ จะมีเรื่องแทรกซ้อนอีกนานับประการ ที่จะทำให้นโยบายที่ได้ผ่านเครื่องกลั่นกรองมาอย่างดีดับเฉาไปได้ โดยการกระทำที่เกิดขึ้นได้จริง ๆ เป็นอีกเรื่องหนึ่ง และผลที่จะเกิดขึ้นนั้น ไปอีกทิศทางหนึ่ง และเมื่อเป็นเช่นนั้นแล้ว “อุดมคติ” ของตนซึ่งต้องพยายามให้เป็น “อุดมคติ” ของประเทศด้วยก็จะเป็นได้แต่ “ความเลือนลอย” ที่เกิดการสูญเปล่า และความปั่นป่วนใจที่ผิดหวังอย่างรุนแรงเกิดขึ้น

ดังนั้น เพื่อที่จะให้แน่ใจว่าทุกอย่างได้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน นักวิชาการ ซึ่งเป็นนักคิด นักปกครองซึ่งต้องเป็นนักรับผิดชอบ และนักการเมืองซึ่งเป็นนักรักษาผลประโยชน์จึงต้องให้ความสนใจเกี่ยวกับการประยุกต์นโยบายสังคม ที่ได้อุตสาหกรรมสร้างขึ้นมาเป็นอย่างดีแล้วนั้นอย่างพอเพียงด้วย

2) กระบวนการวิเคราะห์นโยบายสังคม

จนถึงขณะนี้ ได้มีผู้สร้างตัวแบบเกี่ยวกับการวิเคราะห์นโยบายสังคม โดยเฉพาะในรูปของ “นโยบายสาธารณะ” จำนวนไม่น้อย และส่วนใหญ่จะเป็นนักวิชาการในประเทศสหรัฐอเมริกาและในทวีปยุโรป ซึ่งผู้สนใจติดตามจะได้นำไปศึกษาดูหรือจะนำไปใช้ แต่ที่ขณะนี้ไม่พนักก็จะได้แก่การคิดหาสูตรหรือวิธีการ “ผสม” ที่เหมาะสมเพื่อที่จะให้ได้มีซึ่งนโยบายสังคมในแนวที่ควรจะเป็น เป็นประการแรก วิธีการผสมสิ่งต่างๆ ที่จะทำให้ผู้รับสนองนโยบายนั้นไปปฏิบัติได้มีความสามารถดำเนินการนั้นๆ ได้อย่างสอดคล้องต้องกันเป็นประการที่สอง และประการที่สามได้แก่วิธีการ “ผสม” ผู้ที่จะชี้ขาดว่าผลที่เกิดต่อสังคมนั้นเป็นไปอย่างไร? น่าพอใจหรือไม่? และมีข้อที่ควรปรับปรุงให้ดีขึ้น ให้ทันกับสภาพแวดล้อมของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปเรื่อยๆ นั้นอย่างไร?

วิธีการ “ผสม” ดังกล่าวเรียกกันว่า “กระบวนการ” หรือ “กรรมวิธี” (process) กระบวนการ ได้แก่ วิธีการปฏิบัติที่สร้างขึ้นเพื่อให้มีการกระทำสำเร็จและสอดคล้องกับเป้าหมายของงานนั้นๆ และกระบวนการมักจะต้องแบ่งออกเป็นขั้นตอน (stages, steps or phases) อันเป็นการพิจารณากันในด้านตั้ง (vertical) และต่อจากนั้นหากงานแต่ละขั้นตอนนั้นมีขอบเขตงานที่กว้างขวางมาก อาจต้องมีการแบ่งที่จะต้องปฏิบัติให้แต่ละขั้นตอนนั้นออกในแนวนอน (horizontal) ด้วย ที่เรียกว่าในด้านข้าง (aspects)

การพิจารณานโยบายสังคมในลักษณะของกระบวนการนั้น เป็นการดำเนินการสืบเนื่องตั้งแต่เริ่มมีแนวความคิด ไปจนกระทั่งการพิจารณาประเมินผลว่า ผลที่สังคมได้รับนั้นเป็นอย่างไร

เพื่อเป็นแนวความคิด อาจจะยกตัวอย่างของการแบ่งขั้นตอนของการกำหนดนโยบายสังคมได้ดังนี้

ขั้นตอนที่หนึ่ง ได้แก่ การพิจารณาสถานการณ์แวดล้อม แนวความคิดมูลฐาน และความต้องการของสังคม

ขั้นตอนที่สอง ได้แก่ การพิจารณากำหนดนโยบายสังคมของประเทศตลอดจนนโยบายที่อาจใช้เป็นเครื่องมือ (policy instrument) ของนโยบายหลักนั้น

ขั้นตอนที่สาม ได้แก่ การควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามแผนนโยบายที่กำหนด

ขั้นตอนที่สี่ ได้แก่ การประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายนั้นว่าสัมฤทธิ์ผลแค่ไหน? และเป็นที่ยพอใจหรือไม่พอใจเพียงไร?

เมื่อได้กำหนดขั้นตอนหลักเป็น 4 ขั้นตอนแล้ว นักวิชาการกับนักปกครองผู้ปฏิบัติอาจจะร่วมกันหรือแยกกันทำงาน แล้วแต่สถานการณ์แวดล้อมจะอำนวยให้ กล่าวคือ

วิธีที่หนึ่ง ทั้งสองฝ่ายช่วยกันกำหนดวิธีการดำเนินงาน (procedures) ในแต่ละขั้นตอน ให้สอดคล้องกับหลักการ 2 ข้อที่กล่าวไว้ข้างต้น กล่าวคือ

(1) จะสร้างวิธีการอย่างไรที่เป็นวิธีการที่สอดคล้องกับปรัชญาในการปกครองประเทศที่กำหนดไว้? ถ้าหากประเทศเลือกปกครองทางประชาธิปไตย ก็ต้องมีวิธีที่ให้ “ประชา” มีส่วนมีสัมมามีเสียงในแต่ละขั้นตอน หรือจะมีหลักประกันอันใดที่จะให้ประชา “มีอำนาจที่แท้จริง” ซึ่งหากการปกครองประชาธิปไตยเป็นแบบ “โดยประชาชน ของประชาชน และเพื่อประชาชน” ก็ย่อมจะแตกต่างกับประชาธิปไตยแบบ “โดยผู้ฉลาด ตามทัศนะของผู้ฉลาด แต่เพื่อประโยชน์ของปวงชน”

(2) จะสร้างวิธีการอย่างไรที่เป็นวิธีการที่มีเหตุผล สามารถถ่วงถ่วงสิ่งต่างๆ อย่างรอบคอบ หรือที่ควรจะทำภายใต้ความสามารถที่ทำได้ ทั้งในแง่ภูมิรู้ เวลา และทรัพยากรที่มีให้ ในกรณีที่เป็นกิจจะต้องย่อยงานออกเป็นขั้นหรือแงต่างๆ (aspects, or sectors) เพื่อให้การพิจารณาได้กระทำได้ง่ายขึ้น

เมื่อกำหนดเป็นที่พอใจแล้ว นักปกครองผู้มีอำนาจจะได้นำไปวางรูปแบบที่แน่นอนสำหรับกำหนดนโยบายสังคมต่อไป

วิธีที่สอง นักปกครองเห็นเป็นอย่างหนึ่ง และนักวิชาการเห็นเป็นอย่างอื่นหนึ่ง ในการที่จะให้มีกระบวนการปฏิบัติที่เหมาะสมในการกำหนดและพิจารณานโยบาย จนทั้ง 2 ฝ่าย

ไม่สามารถร่วมมือกันได้ ถ้าหากเป็นแบบนี้ นักปกครองก็จะต้องจัดวางวิธีดำเนินงานตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสมกับสถานการณ์และประสบการณ์ของตน ส่วนนักวิชาการก็จะหันมาติดตามความเป็นไป หรือผลงานของนักปกครองนั้น แล้วจับเอาข้อเท็จจริงมาวิเคราะห์และวิพากษ์วิจารณ์ เพื่อชี้ให้เห็นว่า วิธีการที่นักปกครองได้จัดให้มีอยู่นั้นถูกต้องหรือไม่ ถูกต้องเพียงไร ? และจะส่งผลออกมาในทิศทางไหน ? จะมีประโยชน์หรือผลเสียให้แก่สังคมส่วนรวมอย่างไร ? ถ้ามีผลเสียควรจะมีการแก้ไขอย่างไร ? เป็นต้น

อนึ่ง การกำหนดวิธีการในแต่ละชั้นตอนย่อมจะแตกต่างกันและมีความสำคัญไม่เหมือนกัน หรืออาจจะมีหลายรูปแบบได้ เป็นต้นว่า

นักวิชาการอาจจะทำการวิจัย หาข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องด้วยตนเอง แล้วสรุปว่านโยบายสังคมที่เหมาะสมของประเทศนั้นควรเป็นอย่างไร ? แล้วเสนอให้ผู้มีอำนาจพิจารณาตัดสินใจเลือกเอาเอง หรือมีการกำหนดโครงสร้างของการกำหนดนโยบาย และขั้นตอนต่างๆ ในการทำงานเพื่อให้ผู้ที่มีสิทธิ์เกี่ยวข้องได้เข้ามาร่วมตัดสินใจเลือกนโยบายโดยต้องผ่านกระบวนการต่อรอง การปรึกษาหารือ หรือการถ่วงดุลกันเป็นชั้นๆ

วิธีการที่กล่าวมานี้ ครอบคลุมทั้งทฤษฎีการเมืองการปกครองและทฤษฎีของรัฐ-ประศาสนศาสตร์ แต่ทั้งนี้ผู้ที่รักความจริงก็คงจะปฏิเสธไม่ได้ว่า การเมืองการปกครองกับการบริหารนั้นเป็นส่วนที่สัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ถ้าปราศจากส่วนประกอบส่วนใดส่วนหนึ่งแล้ว ก็จะทำให้เหลือแต่เพียง “ความคิด” หรือ “การปฏิบัติ” ที่ยากจะให้ทั้งสองส่วนนี้ทำงานสืบเนื่องหรือเชื่อมโยงกัน ถ้าหากการบัญญัตินโยบายสังคมขึ้นมาเพื่อที่จะให้มีการปฏิบัติ และให้ปฏิบัติถูกต้องตามแนวทางแล้ว ก็มีความจำเป็นที่จะต้องให้ความสนใจแก่ขั้นตอนต่างๆ อย่างพอเพียงด้วย

สำหรับประเทศไทยมีส่วนที่เหมือนและส่วนที่ไม่เหมือนกันกับประเทศอื่นจึงมีสิทธิที่จะกำหนดกระบวนการวิเคราะห์นโยบายสังคมที่สอดคล้องกับความต้องการสถานการณ์ของตนเองและที่เห็นว่าจะเป็นประโยชน์มากที่สุด เรามีโอกาสที่จะเลือกเอาความรู้หรือความคิดอ่านซึ่งผู้ที่ได้เคยคิดมาแล้วใช้ให้เป็นประโยชน์แก่ตัวเรา แต่ก็หวังว่าแบบแผนที่เหมาะสมของเรานั้น คงจะเป็น “แบบไทย” ของเราเอง

6. ข้อคิดเกี่ยวกับนโยบายสังคม

การพิจารณาว่านโยบายสังคมคืออะไร? มีขอบข่ายและความสัมพันธ์กับนโยบายอื่นอย่างไร? ตลอดจนมีกระบวนการและขั้นตอนในการกำหนดและการปฏิบัติอย่างไร? นั้นเพียงช่วยให้เข้าใจเฉพาะรายละเอียดเกี่ยวกับนโยบายสังคมว่า นโยบายสังคมมีเป้าหมายอย่างไร? มีการดำเนินงานอย่างไร? ผลของการดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่? เพียงไร? แต่จะไม่ช่วยให้เข้าใจได้ว่าการที่นโยบายสังคมมีเป้าหมายเช่นนั้น และยังไม่สามารถปฏิบัติให้ได้ผลตามเป้าหมายของการพัฒนานโยบายเท่าที่ควรนั้นเป็นเพราะอะไร? ทั้งจะมีวิธีการใดที่จะช่วยพัฒนานโยบาย? ดังนั้น ในลำดับต่อไปนี้จะกล่าวถึงอุทมการในการกำหนดนโยบายสังคม ซึ่งนับว่าเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่กำหนดเป้าหมายของนโยบายสังคม นอกจากนี้จะได้กล่าวถึงปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างผู้กำหนดนโยบาย ผู้วิเคราะห์นโยบายและการวิจัยนโยบายซึ่งเป็นปัญหาที่ผู้กำหนดนโยบาย ผู้วิเคราะห์นโยบาย และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการนโยบายควรทราบและควรร่วมกันพิจารณาหาทางปรับแก้ เพื่อช่วยให้นโยบายสังคมสามารถบรรลุสู่เป้าหมายหลัก คือการพัฒนาสังคมได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1) อุทมการในการกำหนดนโยบายสังคม

ปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้เป้าหมายของนโยบายสังคมเป็นไปในทิศทางที่จะปรับปรุงสัมพันธภาพระหว่างบุคคล ระหว่างกลุ่ม และระหว่างสถาบันต่างๆ ของสังคมเพื่อให้บุคคลทุกคนมีโอกาสพัฒนาคุณภาพชีวิต ความเป็นอยู่ ใกล้เคียงกัน คือ ผู้กำหนดนโยบายควรมีตัวมั่นในอุทมการเป็นสำคัญ สำหรับในวิถีทางแบบประชาธิปไตยนั้น อุทมการที่สำคัญได้แก่มนุษยธรรม สมภาพและประชาธิปไตย กล่าวคือ ผู้กำหนดนโยบายจะต้องคำนึงว่าบุคคลทุกคนมีคุณค่า สิทธิ เสรีภาพ ความรับผิดชอบ และปฏิธานในทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองเท่าเทียมกัน ฉะนั้น ผู้กำหนดนโยบายควรที่จะได้คำนึงถึงหลักการสำคัญๆ โยงสรุปดังต่อไปนี้^{๕๒๓}

(1) ทุกคนมีสิทธิ์ในทรัพยากรของสังคมเท่าเทียมกัน ทุกคนจึงมีสิทธิ์ในการแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจกำหนดนโยบายสังคม เอกชนหรือกลุ่มบุคคลจะเป็นเจ้าของ

ทรัพยากรของสังคม และสามารถนำไปใช้เพื่อประโยชน์เฉพาะบุคคลเฉพาะกลุ่มได้ภายในขอบเขตจำกัด

(2) การผลิตสินค้าและการจัดบริการ ควรพิจารณาจัดลำดับตามความต้องการของประชาชนส่วนรวมเป็นหลัก และควรให้ได้คู่กับจำนวนประชาชนและทรัพยากรของสังคม เพื่อสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชนอย่างเพียงพอ มิใช่เพื่อเสริมสร้างให้ประชาชนเกิดความต้องการสินค้าและบริการที่ฟุ่มเฟือย

(3) การพัฒนาอุตสาหกรรม ควรเน้นให้ทุกคนมีงานทำมีการใช้แรงงานและทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นประโยชน์มากที่สุด และควรให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและความอุดมสมบูรณ์ของแต่ละท้องถิ่น

(4) ทุกคนมีสิทธิ์เลือกประกอบอาชีพได้ตามความสนใจ ความรู้ ความสามารถของตน ทั้งมีสิทธิ์ที่จะได้รับผลตอบแทนจากการใช้แรงงานทัดเทียมกัน

(5) กระบวนการผลิตต้องสอดคล้องกับความต้องการสินค้าและความต้องการในการประกอบอาชีพของคนในสังคม

(6) ทุกคนมีสิทธิ์ทราบ แสดงความคิดเห็น และเลือกตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสังคมโดยทั่วถึง

(7) ยึดหลักกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีโอกาสกำหนดนโยบายสังคมด้วย

2) ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้วิเคราะห์นโยบาย

ถ้าหากพิจารณากันในแง่บทบาทของผู้กำหนดนโยบายและผู้วิเคราะห์นโยบายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายแล้ว อาจกล่าวได้ว่าผู้กำหนดนโยบายและผู้วิเคราะห์นโยบาย มีบทบาทเกี่ยวข้องและมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันในทุกขั้นตอนของกระบวนการนโยบาย นับแต่การกำหนดเป้าหมายของนโยบาย การกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการและกิจกรรมต่างๆ ที่ควรปฏิบัติ การกำหนดนโยบายไปปฏิบัติ การติดตามผลการปฏิบัติงาน และการประเมินผลการปฏิบัติงาน แต่ถ้าหากพิจารณาทัศนคติของผู้กำหนดนโยบายกับทัศนคติของผู้วิเคราะห์เกี่ยวกับบทบาทของผู้วิเคราะห์ อาจกล่าวได้ว่า บุคคลทั้งสองนี้มีทัศนคติไม่สอดคล้องกัน โดยเฉพาะใน

เรื่องเกี่ยวกับผู้วิเคราะห์ควรมีบทบาทช่วยผู้กำหนดนโยบายอย่างไร? และแก้ไขไหน? การที่บุคคลทั้งสองมีความเห็นไม่ตรงกันเกี่ยวกับบทบาทของผู้วิเคราะห์ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลทั้งสองไม่ราบรื่น ซึ่งนับว่าเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การพัฒนานโยบายไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

ในทัศนะของผู้กำหนดนโยบาย ผู้วิเคราะห์มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์เหตุและผลของนโยบายสาธารณะ ซึ่งมักจะเน้นการวิเคราะห์เกี่ยวกับเหตุและผลของการกระทำต่าง ๆ ของรัฐบาล เพื่อที่จะอธิบายว่ารัฐบาลควรมีนโยบายในเรื่องต่าง ๆ อะไรบ้าง? เช่น นโยบายเกี่ยวกับ การศึกษา สุขภาพอนามัย การทำนุบำรุงและคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ฯลฯ ทำไมรัฐบาลจึงกำหนดนโยบายในเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าว? และนโยบายของรัฐเหล่านั้นมีผลทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้นหรือไม่? อย่างไร? กล่าวโดยสรุป ผู้กำหนดนโยบายมีความเห็นว่า ผู้วิเคราะห์นโยบายมีหน้าที่ศึกษาค้นคว้าข้อเท็จจริงต่าง ๆ เกี่ยวกับเหตุและผลของนโยบาย ตลอดจนเสนอแนะวิธีการแก้ปัญหาเกี่ยวกับนโยบายในอดีตและปัจจุบันแก่ผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งผู้กำหนดนโยบายอาจใช้หรือไม่ใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงนโยบายที่สนใจโดยเฉพาะ

ในทัศนะของผู้วิเคราะห์ บทบาทของผู้วิเคราะห์คือ ศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับเหตุและผลของปัญหาสังคมต่าง ๆ เพื่อทดสอบหรือเสนอแนะทฤษฎีใหม่ ผู้วิเคราะห์นโยบายควรมีความอิสระไม่เกี่ยวข้องกับการเมือง มีลักษณะเป็นนักวิชาการที่มุ่งศึกษาค้นคว้าทฤษฎี โดยมีระเบียบและมีการใช้หลักการอนุมานเชิงวิชาการ เพื่อที่จะทราบแนวทางการแก้ปัญหาสังคมได้ในวงกว้าง นอกจากนี้ ผู้วิเคราะห์มีความเห็นว่าวิธีการวิเคราะห์เพื่อหาข้อสรุปแนวทางในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับนโยบายมักจะเป็นการวิเคราะห์แบบพื้นฐานหรือแบบประยุกต์ ซึ่งช่วยให้ได้ข้อมูลมีลักษณะจำกัดเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับนโยบายที่ศึกษา ดังนั้น ข้อสรุปแก้ปัญหาจากข้อมูลที่ได้จากกระบวนการวิเคราะห์ในลักษณะเช่นนี้จะนำมาใช้เพื่อแก้ปัญหาสังคมซึ่งมีลักษณะกว้างและสลับซับซ้อนกว่าไม่ได้

นอกจากผู้กำหนดนโยบายและผู้วิเคราะห์นโยบายมีทัศนะเกี่ยวกับบทบาทของผู้วิเคราะห์นโยบายแตกต่างกันดังกล่าวแล้ว บุคคลทั้งสองยังมีทัศนะเกี่ยวกับบทบาทของการวิจัย

นโยบายในกระบวนการพัฒนานโยบายแตกต่างกัน ซึ่งนับได้ว่าเป็นสาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้สัมพันธภาพระหว่างบุคคลทั้งสองไม่ราบรื่น ทั้งยังทำให้การพัฒนานโยบายไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร การที่บุคคลทั้งสองมีทัศนคติเกี่ยวกับบทบาทของการวิจัยนโยบายต่างกันนั้น ส่วนหนึ่งสืบเนื่องจากผู้กำหนดนโยบายมักจะมุ่งแสวงหาข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการแก้ปัญหาใดปัญหาหนึ่ง ส่วนผู้วิเคราะห์นโยบายมุ่งแสวงหาข้อมูลเพื่อทดสอบทฤษฎี ซึ่งถ้าพิจารณาทัศนคติของบุคคลทั้งสองเปรียบเทียบกันในรายละเอียดแล้วจะเห็น ได้ชัดว่าบุคคลทั้งสองมีทัศนคติเกี่ยวกับบทบาทของการวิจัยนโยบายแตกต่างกันในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้^{๕๖}

(๑) ผู้กำหนดนโยบาย - เป้าหมายหลักของการวิจัยนโยบาย คือ สรุปเสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหา

ผู้วิเคราะห์นโยบาย - เป้าหมายหลักของการวิจัยนโยบาย คือ ทดสอบข้อเสนอแนะทางทฤษฎี

เนื่องจากผู้กำหนดนโยบายมีหน้าที่รับผิดชอบแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งเป็นปัญหาเฉพาะหน้า และปรากฏอยู่ในสังคมปัจจุบัน มิใช่ปัญหาเชิงทฤษฎี ดังนั้น ผู้กำหนดนโยบายจึงมุ่งที่จะหาทางแก้ปัญหาเฉพาะหน้าที่มีอยู่จริงและมักจะสนใจวิธีการวิจัยแบบพื้นฐาน (basic research) ซึ่งจะช่วยให้ได้ทราบรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับปัญหาที่มีประโยชน์โดยตรงในการแก้ปัญหาที่กำลังสนใจได้ง่ายและรวดเร็วกว่าการวิจัยแบบที่ผู้วิเคราะห์นโยบายมักสนใจ คือแบบการวิจัยที่ทดสอบข้อเสนอกว้าง ๆ ทางทฤษฎี (pure research) เกี่ยวกับเหตุและผลของนโยบายสังคมหรือของนโยบายสาธารณะ โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญคือเพื่อเสนอแนะทฤษฎีใหม่ที่เป็นประโยชน์ในการแก้ปัญหาสังคมในวงกว้าง ข้อที่น่าสังเกตคือไม่ว่าจะเลือกใช้วิธีการวิจัยแบบไหนโดยทั่วไปแล้วก็ยอมรับกันว่าแบบการวิจัยที่มุ่งศึกษาหาข้อสรุปแนวทางในการแก้ปัญหาที่มีคุณค่า นั้น ในท้ายที่สุดก็อาจช่วยก่อให้เกิดแนวความคิดทางทฤษฎีใหม่ ๆ ได้ และเช่นเดียวกัน แบบการวิจัยที่เน้นทดสอบทฤษฎี แท้ที่จริงก็มีส่วนช่วยให้ได้ทราบแนวทางปฏิบัติในการแก้ปัญหา ซึ่งได้ผ่านการพิสูจน์แล้วว่า เป็นแนวทางที่ถูกต้อง แต่เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ในทางปฏิบัติปรากฏว่า ผู้กำหนดนโยบายมักประสบปัญหาเกี่ยวกับการนำผลวิเคราะห์มาใช้อย่างปฏิบัติ เพราะผู้วิเคราะห์มักจะเสนอรายงานสรุปผลการวิจัยที่มีลักษณะวิชาการมากเกินไปจนผู้กำหนดนโยบายสับสนและขาดความสนใจที่จะนำมาปรับใช้ในการพัฒนานโยบายได้

(2) ผู้กำหนดนโยบาย – การตัดสินใจแก้ปัญหาถูกจำกัดด้วยเวลาและข้อมูลที่มีอยู่
 ผู้วิเคราะห์นโยบาย – การตัดสินใจแก้ปัญหาควรปรับปรุงตลอดเวลาโดยพิจารณาจาก
 ข้อมูลที่ได้ทราบเพิ่มเติมตามลำดับ

เนื่องจากผู้กำหนดนโยบายมีหน้าที่รับผิดชอบในการที่จะแก้ปัญหาโดยรีบด่วน ดังนั้น
 ผู้กำหนดนโยบายจึงมักจะมีความเห็นว่าการตัดสินใจแก้ปัญหานั้น ควรจะมุ่งให้มีการปฏิบัติ
 ซึ่งจะให้ได้ผลทันที และมักจะไม่มีเวลาพอที่จะศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับปัญหาจากรายงาน
 ในที่ต่างๆ ได้ ดังนั้น ในการตัดสินใจแก้ปัญหา ผู้กำหนดนโยบายจึงมักต้องการให้ผู้วิเคราะห์
 เสนอรายงานข้อเท็จจริงอย่างสมบูรณ์ เกี่ยวกับปัญหาในเวลาที่กำหนด แต่ในทัศนะของผู้วิเคราะห์
 การตัดสินใจแก้ปัญหาที่ดีและถูกต้องนั้นจำเป็นต้องใช้เวลาพิจารณาข้อมูลจากรายละเอียดเกี่ยวกับ
 ปัญหาจากข้อสรุปรายงานต่างๆ ที่มีผู้ค้นคว้า ปรับปรุงเพิ่มเติมอยู่ตลอดเวลา นอกจากนั้นการ
 แก้ปัญหาใดปัญหาหนึ่งก็อาจกระทำได้หลายวิธี ซึ่งแต่ละวิธีอาจเหมาะสมที่จะนำไปใช้ในช่วง
 เวลาต่างกัน ด้วยเหตุนี้ผู้วิเคราะห์จึงมักสนใจกำหนดแบบการวิจัยนโยบายที่จะช่วยให้ได้ทราบ
 ข้อสรุปเกี่ยวกับวิธีการแก้ปัญหาได้หลายวิธี และมีช่วงเวลาที่นำไปใช้ต่างๆ กัน เพื่อหอย
 เสนอผู้กำหนดนโยบายในการที่จะนำไปใช้ประกอบการพิจารณาตัดสินใจแก้ปัญหาในช่วงเวลาต่างๆ
 ที่เหมาะสมโดยไม่ต้องรอรายงานสรุปผลฉบับสมบูรณ์ ซึ่งอาจสายเกินไปที่ผู้กำหนดนโยบายจะ
 นำข้อสรุปวิธีแก้ปัญหาบางวิธีไปใช้ปฏิบัติได้

(3) ผู้กำหนดนโยบาย – ข้อเสนอแนะที่ดีจะต้องสามารถนำไปปฏิบัติได้

ผู้วิเคราะห์นโยบาย – ข้อเสนอแนะที่ดีควรจะเป็นผลสรุปที่ได้จากการทดสอบทฤษฎี
 ที่ถูกต้องตามหลักการทางวิทยาศาสตร์

ด้วยเหตุที่ผู้กำหนดนโยบายสนใจที่จะแก้ปัญหาให้ได้ผลสำเร็จรวดเร็วและมีประสิทธิ-
 ภาพ ดังนั้น จึงมักจะสนใจการวิจัยที่ช่วยให้ได้ทราบข้อมูล ซึ่งผู้กำหนดนโยบายมองเห็นว่า
 สามารถนำไปใช้ปฏิบัติได้ผลดีที่สุด แต่ผู้วิเคราะห์มีความเห็นว่า ข้อเสนอแนะแนวทางในการ
 แก้ปัญหาที่ดีนั้น จะต้องได้รับการ ทดสอบและ ได้รับการรับรองว่าถูกต้องตามหลักวิชาการด้วย
 ปัญหาที่น่าสนใจคือ ทัศนคติในการวิเคราะห์นโยบาย ข้อเสนอในการแก้ปัญหาของผู้วิเคราะห์จะ

ได้ผ่านการทดลองและได้รับการรับรองว่าถูกต้องตามหลักทฤษฎีว่า สมควรนำไปใช้เป็นแนวทางแก้ปัญหาได้ แต่ก็มีบ่อยครั้งที่ผู้วิเคราะห์นโยบายไม่ได้ผลสรุปแนวทางในการแก้ปัญหา ทั้งนี้เพราะข้อเสนอแนะไม่ได้รับการรับรองว่าถูกต้องตามหลักการทางทฤษฎี อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอแนะที่ดีไม่จำเป็นว่าจะต้องเป็นข้อเสนอแนะที่ได้รับการรับรองยืนยันว่าถูกต้องตามหลักการทางทฤษฎีเสมอไป ลักษณะข้อเสนอแนะที่ดีประการหนึ่ง ได้แก่ข้อเสนอแนะที่ได้เคยนำไปใช้แก้ปัญหาอย่างเดียวกันได้ผลดีมาแล้วในอดีต ซึ่งเท่ากับได้ผ่านการพิสูจน์โดยการปฏิบัติแล้วว่าสามารถปฏิบัติได้ง่าย ประหยัดเวลา ค่าใช้จ่ายและแรงงาน

(4) ผู้กำหนดนโยบาย – การวิจัยนโยบายเน้นวิเคราะห์ตัวแปร “เหตุ” (causes) และตัวแปร “ผล” (impact) ของนโยบายสาธารณะเพื่อที่จะทราบแนวทางในการแก้ปัญหา

ผู้วิเคราะห์นโยบาย – การวิจัยนโยบายเน้นวิเคราะห์ตัวแปร “เหตุ” และตัวแปร “ผล” ของนโยบายสาธารณะเพื่อที่จะอธิบายลักษณะปัญหาสังคมต่าง ๆ

การวิจัยนโยบายที่ผู้วิเคราะห์นโยบายสนใจศึกษาในปัจจุบัน แยกได้เป็น 2 แบบใหญ่ ๆ²¹ คือ การวิจัย “เหตุ” ของนโยบาย (policy determination research) และการวิจัย “ผล” ของนโยบาย (policy impact research) ในการวิจัย “เหตุ” (causes) ของนโยบายนั้น ผู้วิเคราะห์พิจารณา “นโยบาย” เป็นตัวแปรตาม (dependent variable) และพิจารณา “เหตุ” เป็นตัวแปรอิสระ (independent variable) ซึ่งผู้วิเคราะห์จะมุ่งอธิบายว่ามีอะไรบ้าง? ส่วนมากแล้วผู้วิเคราะห์มักจะคาด (hypothesized) ว่ามีอิทธิพลต่างๆ ทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจอะไรบ้างที่เป็นตัวกำหนด (determinants) นโยบาย อาจกล่าวได้ว่า การวิจัย “เหตุ” ของนโยบายซึ่งผู้วิเคราะห์มักจะเกี่ยวข้องกันนั้น เป็นการวิจัยเพื่ออธิบายที่มาของนโยบายสาธารณะหรือเป็นการอธิบายถึงสาเหตุเกี่ยวกับการกระทำต่างๆ ของรัฐบาล การวิจัย “เหตุ” ของนโยบายช่วยให้ผู้กำหนดนโยบายได้ทราบแนวทางในการกำหนดนโยบายในอนาคต จะเห็นได้ว่าการวิจัย “เหตุ” ของนโยบายช่วยตอบคำถามที่สำคัญ เช่น การขยายตัวทางเศรษฐกิจมีผลกระทบต่อการศึกษาและค่าใช้จ่ายของรัฐหรือไม่? การที่มีการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองต่างๆ เพิ่มขึ้นและการที่ประชาชนสนใจใช้สิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งเพิ่มขึ้นทำให้รัฐบาลกำหนดนโยบายด้านการ

ศึกษา อนามัย และสังคมสงเคราะห์เพิ่มขึ้นใช้หรือไม่? ส่วนในการวิจัย “ผล” (impact) ของนโยบายนั้น ผู้วิเคราะห์พิจารณา “นโยบาย” เป็นตัวแปรอิสระและพิจารณา “ผล” เป็นตัวแปรตาม ซึ่งผู้วิเคราะห์จะมุ่งอธิบายว่ามีอะไรบ้าง? ส่วนมากแล้วผู้วิเคราะห์มักจะสนใจศึกษาว่านโยบายสาธารณะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจอย่างไรบ้าง? การวิจัย “ผล” ของนโยบายช่วยให้ผู้กำหนดนโยบายได้ทราบแนวทางในการปรับปรุงนโยบาย และช่วยให้ผู้ที่สนใจบทบาทของรัฐบาลในการพัฒนาสังคมได้ทราบว่าสิ่งที่รัฐบาลกล่าวว่าจะกระทำนั้นรัฐบาลสามารถทำได้สำเร็จหรือไม่? เพียงไร? การแก้ไขระบบการจัดการเก็บภาษีของรัฐบาลมีผลกระทบต่อการกระจายรายได้ของประชาชนอย่างไร? มีใครบ้างที่ได้ประโยชน์? และมีใครบ้างที่เสียประโยชน์จากระบบภาษีของรัฐบาลในปัจจุบัน?

ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้วิเคราะห์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยนโยบาย นอกจากที่กล่าวมาสามประเด็นข้างต้นแล้วนั้น ยังมีปัญหาสำคัญที่ผู้กำหนดนโยบายประสบในการปฏิบัติงานร่วมกับผู้วิเคราะห์ คือ ผู้วิเคราะห์มักจะมุ่งอธิบายลักษณะปัญหาสังคมต่างๆ มากกว่าที่จะอธิบายว่าอะไรคือตัวแปร “เหตุ” และอะไรคือตัวแปร “ผล” ที่มีความสัมพันธ์และที่ไม่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับนโยบายสาธารณะ? ผู้กำหนดนโยบายมีความเห็นว่าการสรุปรายงานวิจัยนโยบายของผู้วิเคราะห์มักจะทำให้ผู้กำหนดนโยบายสับสนมากกว่าที่จะช่วยชี้แนะแนวทางในการแก้ปัญหาก็จะสามารถนำไปใช้ปฏิบัติได้

(5) ผู้กำหนดนโยบาย – การวิจัย “ผล” ของนโยบาย มุ่งสำรวจทัศนคติของบุคคล (individuals) ต่อนโยบาย (policy evaluation)

ผู้วิเคราะห์นโยบาย – การวิจัย “ผล” ของนโยบาย มุ่งสำรวจการเปลี่ยนแปลงในสังคมที่เกิดจากนโยบาย (evaluative research)

การวิจัย “ผล” ของนโยบายที่ผู้กำหนดนโยบายสนใจ คือ การสำรวจประชามติเกี่ยวกับนโยบายเพื่อที่จะทราบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ชอบนโยบายหรือไม่? (symbolic impact of policy) นั่นคือ พอใจในการปฏิบัติงานของรัฐบาลหรือไม่? トラบไตที่ผลการสำรวจปรากฏว่าประชาชนพอใจการปฏิบัติงานของรัฐบาล และมีความเห็นว่า การที่รัฐบาล ไม่ประสบผล

สำเร็จในนโยบายต่างๆ เช่น บัณฑิตอาสาสมัคร งบประมาณแรงงานซ้ดัดความไม่เท่าเทียมกัน
 ในการศึกษา เป็นเรื่องที่มีใช้ปัญหาสำคัญแล้ว นอกจากนั้นก็เป็นที่รู้กันว่านโยบายเหล่านั้น
 มี "ผล" นั่นคือเป็นนโยบายที่ประชาชนสนใจ ในทัศนะของผู้วิเคราะห์ การวิจัย "ผล" ของ
 นโยบาย หมายถึงการวิเคราะห์ผลที่เกิดจากนโยบายจริงๆ ว่ามีอะไรบ้าง ? (real impact
 of policy) ซึ่งจะต้องใช้วิธีการวิเคราะห์อย่างมีระเบียบ เพื่อที่จะทราบว่านโยบายก่อให้เกิดการ
 เปลี่ยนแปลงในสังคมอย่างไรบ้าง ? ซึ่งบางครั้งผลสรุปการวิเคราะห์อาจปรากฏว่านโยบาย
 ที่ประชาชนสนใจมากนั้น ก่อให้เกิดเปลี่ยนแปลงในสังคมเพียงเล็กน้อย แต่่นโยบายที่ประชาชน
 ไม่ค่อยสนใจกลับก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคมได้มากที่สุดก็ได้.

เบ่งอรรถ

1. R.M. Titmuss, *Social Policy : An Introduction* (London : George Allen & Unwin Ltd., 1974) p. 24.
2. A.R. Radcliffe-Brown, *Structure and Function in Primitive Society*, (London : Cohen & West, 1952) p. 190
3. ไพรตพิจารณา Talcott Parsons, *The Social System*, (London : Routledge Kegan Paul Ltd., 1951) และ Talcott Parsons and Neil J. Smelser, *Economy and Society* (New York : The Free Press of Glencoe, 1965)
4. Marion J. Levy, *The Structure of Society*, (Princeton N.J. : Princeton University Press, 1952) p. 149
5. ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "การเมืองกับการบริหาร" 2520 หน้า 4
6. R.M. Titmuss, *op. cit.* p. 25
7. R.M. Titmuss, *op. cit.*, p. 28.
- 8-10 A. Macbeath, "Can Social Policies be Rationally Test?" (Hobhouse Memorial Trust Lecture, Oxford University Press, 1957); M. Ginsberg "The Idea of Progress: a revaluation" (London : Methuen, 1953) and F. Lafitte, "Social Policy in a Free Society" (Birmingham : Birmingham University Press, 1962), อ้างใน R. M. Titmuss *Ibid.*, pp. 29-30.