

# การนำนโยบายไปปฏิบัติ : ตัวแบบและคุณค่า

วรเดช จันทรศร\*

---

เนื่องจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) เป็นเรื่องของการศึกษาว่า “องค์กรที่รับผิดชอบสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งหมด ปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้ หรือไม่ แค่นั้น เพียงใด”<sup>1/</sup> การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นการแสวงหาวิธีการและแนวทางเพื่อปรับปรุงนโยบาย แผนงาน และการปฏิบัติงานในโครงการให้ดีขึ้น การศึกษาดังกล่าวในตัวเองยังถือได้ว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญในการนำไปสู่การบรรลุจุดมุ่งหมายของการพัฒนาที่ดีขึ้นในอนาคตอีกด้วย บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์หลักที่จะมุ่งสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาหรือสิ่งที่เชื่อมโยงระหว่างความสำเร็จ และความล้มเหลวของการนำนโยบาย แผนงาน และโครงการไปปฏิบัติให้ลึกซึ้งและถ่องแท้ยิ่งขึ้น โดยการนำเสนอตัวแบบ (models) หรือ แนวทางการศึกษาที่พิจารณาเห็นว่าสำคัญและมีประโยชน์ รวม 6 ตัวแบบ ตามนัยดังกล่าว การเสนอเรื่องซึ่งเป็นกรอบของบทความนี้จึงแบ่งเป็น 7 หัวข้อด้วยกัน กล่าวคือ (1) ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) (2) ตัวแบบทางการจัดการ (Management Model) (3) ตัวแบบทางการพัฒนาองค์การ (Organization Development Model) (4) ตัวแบบทางด้านการกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Processes Model) (5) ตัวแบบทางการเมือง (Political Model) (6) ตัวแบบทั่วไป (General Model) และ (7) ความส่งท้าย

---

\* ข้อเขียนบางส่วนในบทความนี้มาจากรายงานเรื่อง การบริหารการพัฒนา : ความเปลี่ยนแปลงและทิศทาง ซึ่งผู้เขียนได้เขียนร่วมกับ รศ.ดร.อุทัย เลาหวิเชียร รายงานดังกล่าวได้เสนอในการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง การบริหารการพัฒนา ซึ่งจัดขึ้น ณ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เมื่อ 26 - 27 ธันวาคม 2528 โดยการสนับสนุนของมูลนิธิเอเชีย

การนำเสนอตัวแบบรวม 6 ตัวแบบดังกล่าวนี้ ถือได้ว่าเป็นความพยายามของผู้เขียนในการที่จะแยกประเด็นความสนใจในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติออกไปอย่างกว้าง ๆ ไม่ได้มีการให้ความสำคัญเป็นพิเศษแก่ตัวแบบใดโดยเฉพาะ ทั้งนี้เพราะ การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติแม้ว่ากำลังอยู่ในภาวะที่ได้รับความสนใจเป็นอย่างมากในปัจจุบัน แต่ก็ปรากฏว่ายังมีผลงานวิจัยไม่มากเพียงพอที่จะช่วยทำให้เราสามารถแสวงหาข้อสรุป หรือ ยึดถือตัวแบบใดโดยเฉพาะว่ามีความสมบูรณ์เพียงพอในการสร้างความเข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation processes) ได้<sup>2</sup>

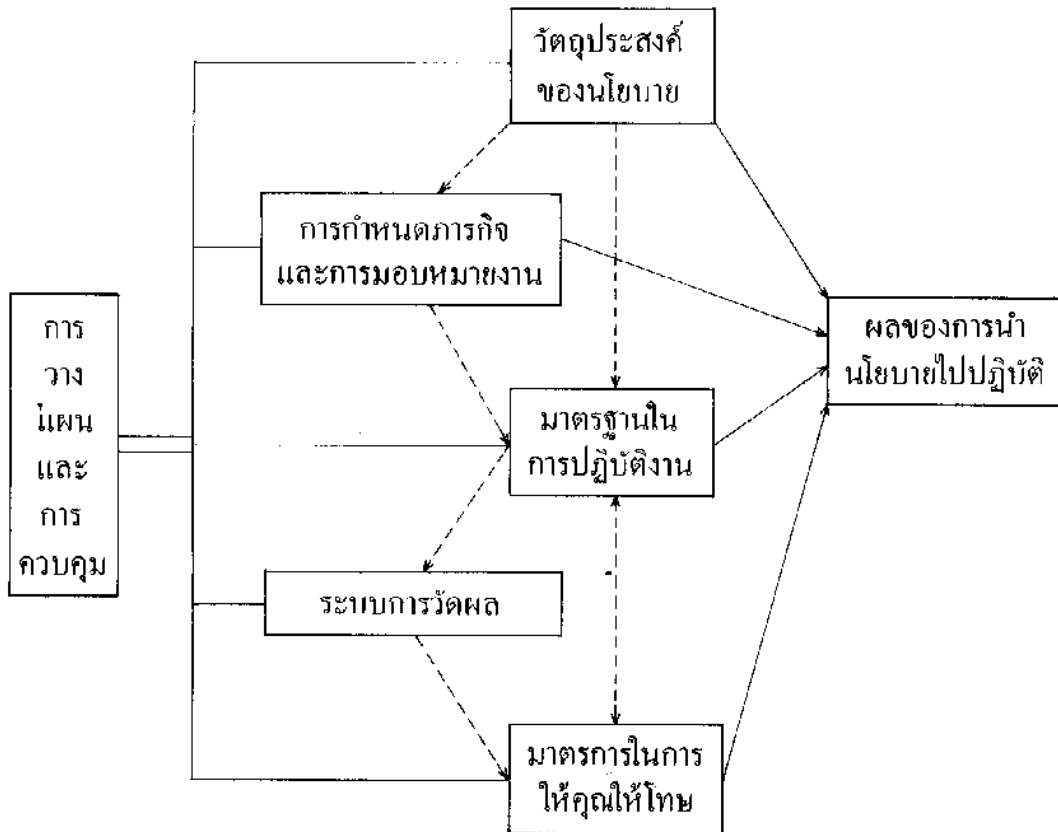
ภายใต้ความเข้าใจดังกล่าว ตัวแบบแต่ละตัวแบบที่ได้นำเสนอจึงได้มีการมุ่งเน้นที่ฐานคติ หรือแนวทางที่อาจจะเอื้ออำนวยต่อการสร้างความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่แตกต่างกันไป อาทิเช่น ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผลมุ่งเน้นการสร้างประสิทธิภาพในการวางแผนและควบคุม ตัวแบบทางด้านการจัดการ มุ่งให้ความสนใจไปที่สมรรถนะขององค์การ ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การมุ่งเน้นการมีส่วนร่วม การสร้างความผูกพัน และการยอมรับ ตัวแบบทางด้านการบริหารของราชการมุ่งเน้นการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับสถานะความเป็นไปในระบบราชการและสภาพความเป็นจริงในการให้บริการ ส่วนตัวแบบทางด้านการเมืองมุ่งเน้นไปที่การเจรจาและการต่อรอง ในขณะที่ตัวแบบทั่วไป มุ่งเน้นไปที่การวิเคราะห์เชิงระบบ ในแต่ละตัวแบบนี้ผู้เขียนได้สร้างแผนภูมิเส้นโยงและเส้นเชื่อมเพื่อแสดงความสัมพันธ์กันระหว่างปัจจัยหรือตัวแปรอิสระ (independent variables) ที่น่าจะมีผลต่อความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งถือว่าเป็นตัวแปรตาม (dependent variable) ไว้เพื่อเป็นการประสานกรอบความคิด ตลอดจนการเสนอกรณี (cases) หรือประสบการณ์ในการพัฒนาในอดีตเพื่อเป็นการแสดงให้เห็นถึงคุณค่าหรือการส่งประโยชน์ของแต่ละตัวแบบอีกด้วย

### ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล

ในแนวทางแรก การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เน้นการสร้างประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม เป็นเรื่องของการใช้ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) มาทำการศึกษาปัญหาของการนำนโยบายมาปฏิบัติ<sup>3</sup> การใช้คำว่า “ยึดหลักเหตุผล” ในที่นี้หมายถึงถึงความจำเป็นขององค์กรที่จะต้องมีการดำเนินงานในฐานะที่เป็น “rational value maximizers”

## แผนภูมิที่ 1

การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล



ซึ่งมีพฤติกรรมที่เน้นวัตถุประสงค์เป็นแนวทาง (goal-directed behavior) เพื่อให้องค์กรนั้นๆ สามารถสร้างผลงานให้ได้ใกล้เคียงกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์หลักมากที่สุด โดยนัยดังกล่าว ตัวแบบนี้จึงยึดถือฐานคติ (assumptions) ที่ว่า โครงการที่ประสบความสำเร็จจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจน มีการมอบหมายงาน และกำหนดมาตรฐานการทำงานให้แก่หน่วยย่อยต่าง ๆ ขององค์กร มีระบบวัดผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนระบบการให้ทุนให้โทษ เจื่อนใจข้างต้นนี้ถือว่าเป็นสิ่งสำคัญที่จะขาดเสียไม่ได้ เพราะการมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนย่อมทำให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจว่า อะไรเป็นเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการ เมื่อเข้าใจว่าอะไรเป็นความต้องการแล้วก็เป็นาง่ายที่ทำให้ผู้บริหารสามารถ

กำหนดภารกิจที่เด่นชัด มีการมอบหมายงานหรือการกำหนดความรับผิดชอบเฉพาะของ แต่ละฝ่ายให้สัมพันธ์กันอันจะเป็นแนวทางทำให้การประสานการปฏิบัติเป็นไปโดยราบรื่น ในอีกด้านหนึ่ง การมอบหมายงานย่อมช่วยให้การกำหนดมาตรฐานในการทำงานของทุก ฝ่ายที่เกี่ยวข้องเป็นไปโดยง่าย ยิ่งไปกว่านั้น การมีการกำหนดมาตรฐานในการทำงานยังอำนวยความสะดวกนี้ให้เกิดระบบการประเมินผลที่สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ เป็นการง่ายที่ผู้บริหาร โครงการสามารถควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของแต่ละฝ่ายได้อย่างตลอดเวลา และ ต่อเนื่องในประเด็นสุดท้าย ระบบการประเมินผลที่สมบูรณ์และการมีมาตรฐานในการทำงาน ที่เด่นชัดย่อมส่งผลให้การใช้ระบบการให้คุณให้โทษเป็นไปอย่างเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น ในทาง กลับกัน การมีความเป็นธรรมในระบบย่อมจะช่วยเสริมสร้างให้มาตรฐานในการปฏิบัติงานสูง ขึ้นอีกด้วย (โปรดพิจารณาแผนภูมิที่ 1)

หากพิจารณาในแง่คุณค่าหรือการส่งประโยชน์ของตัวแบบนี้ จากประสบการณ์ของ การบริหารโครงการในประเทศกำลังพัฒนาในอดีตที่ผ่านมาอาจกล่าวได้ว่า ความสำเร็จหรือ ความล้มเหลวในการนำโครงการไปปฏิบัติที่เกิดขึ้นมีสาเหตุเนื่องมาจากปัจจัยหรือตัวแปร ต่าง ๆ ในตัวแบบนี้อยู่ค่อนข้างมาก ในประเทศเกาหลีได้ความสำเร็จของโครงการวางแผน ครอบครัวยุคปี 1962—1971 โดยส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากการมีการกำหนดวัตถุประสงค์หลัก ของโครงการที่แน่ชัดในแง่ของการมุ่งลดอัตราการเกิดของประชาชน มีการแปลงวัตถุประสงค์หลักออกเป็นเป้าหมายย่อยที่ง่ายต่อการติดตามประเมินผลและสามารถทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบและบุคลากรในแต่ละพื้นที่ ทราบโดยแน่ชัดว่า ภารกิจ ความรับผิดชอบของตนมีมากน้อยแค่ไหน เพียงใด<sup>4</sup> ในประเทศฟิลิปปินส์ก็เช่นกัน ความสำเร็จของโครงการเพิ่ม ผลผลิตข้าวในอดีต (ช่วงปี 1966—1970) มีพื้นฐานมาจากการมีเป้าหมายของโครงการและ หน่วยงานรับผิดชอบที่แน่ชัด มีระบบการประเมินผลที่แน่นอน มีการจัดเจ้าหน้าที่ออกตรวจ ผลการปฏิบัติของโครงการในแต่ละพื้นที่อย่างสม่ำเสมอ เพื่อรับทราบและหาทางแก้ปัญหา ที่เกิดขึ้น ตลอดจนเพื่อควบคุมพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกรอบของภารกิจและ การมอบหมายงานที่กำหนดไว้<sup>5</sup> โครงการประเภทเดียวกัน กลับปรากฏว่าเกิดความล้มเหลว ขึ้นในประเทศเนปาล เนื่องจากความสับสนของเป้าหมายที่ได้มีการกำหนดไว้อย่างแตกต่างกันทั้งในระดับเขต และในระดับปฏิบัติการ การขาดความรับผิดชอบของหน่วยงานทางด้านการควบคุมและการประเมินผล<sup>6</sup> ในประเทศอินเดียก็เช่นกันโครงการ 5 ปี เพื่อจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางอุตสาหกรรม ในช่วงทศวรรษ 1960 ต้องประสบกับปัญหาเสียแต่เบื้องต้นเนื่อง

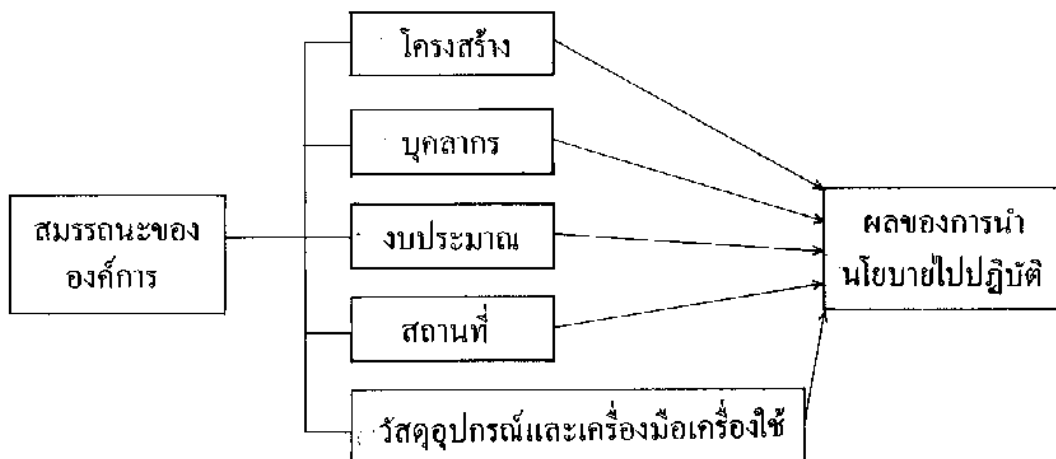
จากโครงการมีวัตถุประสงค์ไว้หลาย ๆ ด้าน ไม่ได้มีการจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังเอาไว้ ทั้งในแง่การมุ่งพัฒนาผู้ประกอบการการมุ่งขยายการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมขนาด กลางและขนาดย่อม การมุ่งสร้างงานและการมุ่งสร้างผลสัมฤทธิ์ในการพัฒนาของแต่ละ ภาหรือพื้นที่ การมีวัตถุประสงค์ที่หลากหลายเช่นนี้ ก่อให้เกิดความสับสนในการมอบหมาย ความรับผิดชอบ มีความขัดแย้งเกิดขึ้นในการปฏิบัติงานของแต่ละหน่วย รวมตลอดถึงเกิด ความล่าช้าในการปฏิบัติงาน การควบคุมและวัดผลความก้าวหน้าและความสำเร็จของโครง การไม่อาจทำได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากความขัดแย้งและความเหลื่อมล้ำในเป้าหมาย แต่ละด้าน ฯลฯ<sup>7</sup> กล่าวโดยย่อ ความสำเร็จและความล้มเหลวของโครงการพัฒนาที่เกิดขึ้น จากประสบการณ์ในอดีตได้ช่วยเน้นย้ำให้เห็นถึงคุณค่าของตัวแบบนี้ในแง่ของความจำเป็น ที่จะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่แน่ชัด มีการแปลงวัตถุประสงค์ออกเป็นภารกิจย่อย ภายใต้อาการรับผิดชอบเฉพาะเพื่อความสะดวกในการตรวจสอบ ควบคุม และประเมินผล

### ตัวแบบทางด้านการจัดการ

ในแนวทางที่สอง เป็นเรื่องของกรนำตัวแบบทางด้านการจัดการ (Management Model) มาทำการศึกษาปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติ<sup>8</sup> ตัวแบบนี้ให้ความสนใจไปที่

#### แผนภูมิที่ 2

การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบทางด้านการจัดการ



สมรรถนะขององค์กร เพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับ องค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับ ความคาดหวังเพียงใด ในลักษณะนี้โครงการที่จะประสบความสำเร็จได้จึงจำเป็นต้องอาศัย โครงสร้างขององค์กรที่เหมาะสม บุคลากรที่อยู่ในองค์กรจะต้องมีความรู้ความสามารถทั้งทางด้านการบริหารและเทคนิคอย่างเพียงพอ นอกจากนี้ องค์กรยังจะต้องมีการวางแผนเตรียมการหรือมีความพร้อมเป็นอย่างดีทั้งทางด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือ เครื่องใช้และงบประมาณ<sup>19</sup> ตัวแบบนี้จึงเป็นความพยายามที่จะศึกษาหาทางแก้ไขอุปสรรค (หรือข้ออ้าง) ของการปฏิบัติตามแผนที่เกิดขึ้นในอดีต เช่น การขาดเงินทุน การขาดบุคลากร ที่มีความรู้ความสามารถ ความล่าช้าในการสรรหาบุคลากร ความล่าช้าในการจัดตั้งระบบงานฝ่าย อำนาจการต่าง ๆ เป็นต้น (โปรดพิจารณาแผนภูมิที่ 2)

คุณค่าของตัวแบบการจัดการนี้ สามารถพิจารณาได้จากประสพการณ์ที่ผ่านมาทั้ง ของประเทศไทยและประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ กรณีประเทศไทยสามารถพิจารณาได้จากการ ปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารของกรมตำรวจในอดีต ตัวอย่างนี้แม้จะไม่เกี่ยวข้องกับ โครงการพัฒนาโดยตรงก็ตาม แต่ก็ เป็นผลเกี่ยวกับความล้มเหลวในการนำนโยบายมาปฏิบัติ ที่น่าสนใจยิ่ง กล่าวคือ เมื่อปี 2519 กรมตำรวจได้เสนอโครงการขอปรับปรุงส่วนราชการของ กรมตำรวจไปยังรัฐบาล ภายใต้เหตุผลความจำเป็นที่อ้างว่า เพื่อให้การดำเนินงานของกรม ตำรวจมีประสิทธิภาพและสามารถสนองต่อความต้องการของประชาชนในแง่ต่าง ๆ ได้ ดียิ่งขึ้น เช่น การจัดตั้งกองบังคับการสายตรวจและปฏิบัติการพิเศษ เพื่อทำหน้าที่ตรวจตรา ป้องกันอาชญากรรมก่อนเกิดเหตุ การขอแยกกองบัญชาการตำรวจภูธรขึ้นเป็น 4 กองบัญชา การเพื่อควบคุมและอำนาจการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจในแต่ละภาค ขอจัดตั้งหน่วย งานฝ่ายอำนาจการขึ้นในกองบัญชาการตำรวจนครบาล กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง และในกองบัญชาการตำรวจภูธร 1-4 ที่จะจัดตั้งขึ้นมาใหม่ ต่อมารัฐบาลโดยคณะปฏิรูปการ ปกครองแผ่นดินในขณะนั้นได้อนุมัติให้มีการจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าวขึ้น ซึ่งรวมแล้วเป็น จำนวนถึงกว่า 71 หน่วยงาน<sup>11</sup> การอนุมัติดังกล่าว การฉีกกลับปรากฏว่าได้ส่งผลให้กรมตำรวจ ประสพปัญหาในแง่ของการจัดวางระบบบริหาร ปัญหาทางด้านบุคลากร และความพร้อมที่จะ ปฏิบัติงานให้สมกับเจตนารมณ์ที่ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่อย่างมหาศาลโดยไม่ คาดคิด ทั้งนี้เพราะ กรมตำรวจไม่ได้มีแผนงานของการกำหนดโครงการปฏิบัติในส่วน ของ การวางแผนกำลังคน การเตรียมการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ การจัดหาวัสดุอุปกรณ์ ตลอดจน

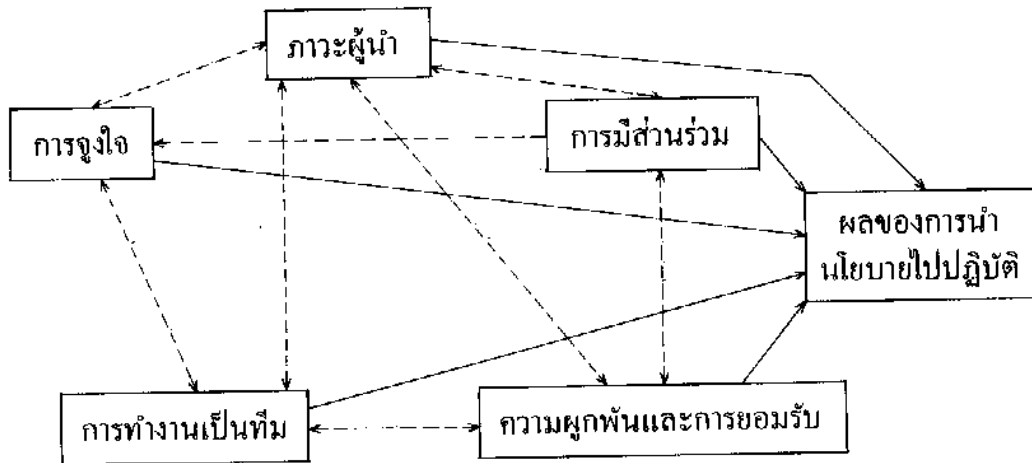
สถานที่มารองรับไว้แต่อย่างใด ผลของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้กรมตำรวจต้องอยู่ในภาวะที่ชะงักงัน ต้องใช้เวลาไม่น้อยกว่า 2 ปี ในการแก้ไขปัญหาลักษณะเฉพาะหน้าภายในเพียงเพื่อให้หน่วยงานที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นใหม่มีสถานที่แน่นอนสำหรับใช้เป็นที่ตั้งในการปฏิบัติงาน และมีตัวบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งในหน่วยงานนี้บ้างเท่านั้น<sup>12</sup> สำหรับในประเทศอื่น ๆ เช่น ประเทศเกาหลีใต้ โครงการวางแผนครอบครัวสามารถดำเนินไปอย่างได้ผลภายใต้องค์กรที่รับผิดชอบโดยเฉพาะทั่วไปในระดับชาติ ระดับท้องถิ่น และหมู่บ้าน มีการคัดเลือก และฝึกอบรมบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน มีการนำเทคนิคทางการบริหาร เช่น PERT, CPM เข้ามาประยุกต์ในกิจกรรมแต่ละด้านของโครงการ เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนงบประมาณได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากหน่วยงานในระดับกระทรวงและองค์กรอาสาสมัครในประเทศ<sup>13</sup> ในประเทศมาเลเซีย โครงการพัฒนาที่ดินในช่วงปลายทศวรรษ 1950 ได้มีการนำไปปฏิบัติอย่างประสบความสำเร็จ โดยมีองค์กรระดับประเทศรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายหลัก มีการกระจายอำนาจในการปฏิบัติให้กับบุคลากรในระดับล่าง ภายใต้โครงการฝึกอบรมบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะทำงานได้อย่างมีระบบและเป็นขั้นตอน<sup>14</sup> กล่าวโดยย่อ ประสบการณ์ในการทำงานนี้ได้ช่วยทำให้เกิดความสำคัญที่เด่นชัดขึ้นเกี่ยวกับสมรรถนะขององค์กร เพราะเป็นปัจจัยที่จะขาดเสียไม่ได้ต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

### ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร

ในแนวทางที่สาม เป็นเรื่องของการศึกษาปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติในแง่ของการสร้างความผูกพันและการยอมรับ เพื่อมุ่งสนองความต้องการทางจิตวิทยาและสังคมของมนุษย์ ความสนใจในลักษณะนี้จึงเป็นเรื่องของการนำตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development Model) มาประยุกต์โดยตรง<sup>15</sup> ตัวแบบนี้จึงเน้นที่การมีส่วนร่วม (participation) ขององค์กรเป็นสำคัญ ภายใต้ฐานคติที่ว่าการมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการ ทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ การนำนโยบายมาปฏิบัติให้บังเกิดความสำเร็จจึงน่าจะเป็นเรื่องของ การจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างความผูกพันโดยวิธีการให้สมาชิกในองค์กรมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการยอมรับ ตลอดจนการสร้างทีมงานมากกว่าการมุ่งการใช้การ

### แผนภูมิที่ 3

การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร



ควบคุม หรือใช้อำนาจทางรูปนัยของผู้บังคับบัญชา (โปรดพิจารณาแผนภูมิที่ 3) ทั้งนี้เพราะการแยกแยะ การกำหนดนโยบายเป็นเรื่องที่ควรมาจากระดับสูงและการปฏิบัติตามนโยบายเป็นเรื่องของผู้ที่อยู่ในระดับล่าง เป็นเรื่องที่ขัดกับสภาพความเป็นจริง การทำให้ผู้ปฏิบัติตระหนักในความสำคัญของโครงการ และเห็นว่าความสำเร็จของโครงการก็คือ ความสำเร็จของผู้ปฏิบัติและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกคนจึงน่าจะส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่ากลยุทธ์อื่น ๆ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเรื่องของกระบวนการที่ทำให้ผู้ปฏิบัติสามารถเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดหรือวางกรอบนโยบาย โดยถือว่านโยบายเหล่านั้นมาจากตัวผู้ปฏิบัติเองโดยตรง

คุณค่าของตัวแบบนี้อาจกล่าวได้ว่ามีข้อมูลเชิงประจักษ์สนับสนุนอยู่มากพอสมควร ทั้งจากการบริหารโครงการในประเทศที่กำลังพัฒนาแล้ว และในประเทศที่กำลังพัฒนาในประเทศสหรัฐอเมริกา เบอร์แมน (Berman) และแม็กลาฟลิน (McLaughlin) ได้ทำการประเมินผลโครงการส่งเสริมให้โรงเรียนของรัฐบาลริเริ่มหรือนำเทคนิควิธีการเรียนการสอนแบบใหม่มาใช้ ภายใต้การให้ทุนอุดหนุนของรัฐบาลกลาง แล้วพบว่า<sup>16</sup> ประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งหมายถึงการที่ครูจะยอมรับและนำเทคนิคการเรียนการสอนแบบใหม่มาใช้มาก



น้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับตัวแปรหรือปัจจัยส่วนใหญ่ในตัวแบบนี้ทั้งสิ้น กล่าวคือ ถ้าหากโรงเรียนใด การใช้ภาวะผู้นำของครูใหญ่เป็นไปในลักษณะส่งเสริมแนะนำ ยอมรับฟังความคิดเห็น กระตุ้นจูงใจให้เกิดการมีส่วนร่วมและบรรยากาศในองค์กรที่ดี มีการสังสรรค์ พบปะปรึกษาหารือกันอยู่เสมอแล้ว จำนวนที่ครูจะยอมรับเทคนิคการเรียนการสอนแบบใหม่มาใช้จะมีอยู่มากและยังมีการเปิดโอกาสให้ครูเป็นผู้ที่พัฒนาเทคนิคการเรียนการสอนขึ้นมาเองหรือมีโอกาสเลือกตามความถนัดของตนเอง ความผูกพันและการยอมรับต่อโครงการจะยิ่งมีมากขึ้นและจะส่งผลทำให้เกิดความต่อเนื่อง (continuation) ในการใช้เทคนิคนั้นๆ ตลอดไป แม้ว่าเงินสนับสนุนที่ให้แก่โครงการจะหมดลงแล้วก็ตาม สำหรับในประเทศกำลังพัฒนาก็เช่นกัน ได้มีการค้นพบว่า ภาวะผู้นำในองค์กรและการมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติและการทำงานอย่างเป็นทีมมีผลอย่างสำคัญต่อความสำเร็จทั้งของโครงการพัฒนาชนบทในบังคลาเทศ<sup>17</sup> และโครงการจัดตั้งสหกรณ์ประจำหมู่บ้านในประเทศอินเดีย<sup>18</sup> และแม้กระทั่งโครงการวางแผนครอบครัว ที่ดำเนินการโดยสมาคมพัฒนาประชากรและชุมชนในประเทศไทย ก็เป็นที่ยอมรับกันว่าภาวะผู้นำและการใช้การจูงใจในเชิงเศรษฐกิจมีส่วนอย่างสำคัญต่อความสำเร็จของโครงการ<sup>19</sup>

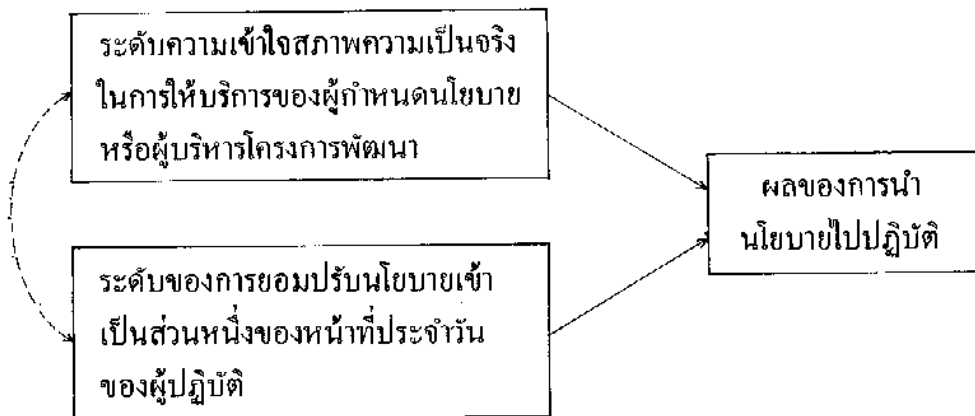
### ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ

ในแนวทางที่สี่ เป็นเรื่องของกรนำตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Processes Model) มาศึกษาปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแบบนี้พัฒนาจากนักสังคมวิทยาขององค์กรที่พยายามจะสร้างกรอบการมองหาสภาพความเป็นจริงทางสังคม (social reality) ในองค์กร<sup>20</sup> ตัวแบบนี้เชื่อว่าอำนาจขององค์กรไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัย (formal positions) ซึ่งได้แก่ หัวหน้าองค์กร หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะในทางตรงกันข้าม อำนาจที่แท้จริงอยู่กระจัดกระจายทั่วไปในองค์กร ในทรรศนะนี้หมายความว่าสมาชิกขององค์กรทุกคนมีอำนาจในแง่ของการใช้วิจารณ์โดยเฉพาอย่างยิ่งข้าราชการที่มีหน้าที่ต้องติดต่อกับประชาชนอย่างใกล้ชิด หรือที่ลิปสกี (Lipsky) เรียกว่า street-level bureaucrats<sup>21</sup> สามารถใช้วิจารณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจจะควบคุมได้ การขัดแย้งโครงการใหม่ๆ ที่จะไปมีผลกระทบหรือเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติในวิถีชีวิตประจำวันของข้าราชการเหล่านี้ มักจะไร้ผล นอกเสียจากข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติจะยอมรับหรือปรับนโยบาย แนวทางการปฏิบัติเหล่านั้นเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำ

วันของเขาเอง ดังนั้น การหวังที่จะนำเทคนิคทางการบริหารหรือวิธีการพัฒนาใหม่ๆ มาใช้ก็ดี การออกกฎระเบียบแบบแผน เพื่อหวังจะให้ข้าราชการที่รับผิดชอบในงานด้านบริการประชาชน ทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นก็ดี มักจะไร้ผล โดยนัยนี้ ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงไม่ใช่เป็นเรื่องของการบริหารที่ขาดประสิทธิภาพ ในทางตรงกันข้าม ความล้มเหลวมักเกิดจากผู้กำหนดนโยบายหรือผู้บริหารโครงการพัฒนาที่ไม่เข้าใจว่าสภาพความเป็นจริงของการให้บริการเกิดขึ้นในลักษณะใดมากกว่า (โปรดพิจารณาแผนภูมิที่ 4)

#### แผนภูมิที่ 4

การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบทางด้านกระบวนการของระบบราชการ



คุณค่าของตัวแบบนี้อยู่ที่การแสดงให้เห็นว่าในบางครั้งการนำแนวทางหรือตัวแบบที่ถือว่าเป็นพิมพ์เขียว มาใช้ในการศึกษาการนำนโยบายปฏิบัติเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสม นโยบายหรือโครงการในบางครั้งยากที่จะเกิดขึ้นมาจากส่วนบนของโครงสร้างในสังคมได้ หรือแม้แต่จะเกิดขึ้นมาได้ แต่ความสำเร็จของการนำไปปฏิบัติก็เป็นเรื่องที่อยู่ห่างไกลจากความเป็นจริง โดยนัยนี้ ย่อมหมายความว่า ในบางครั้ง การกำหนดนโยบายก็ดี การออกแบบโครงการเพื่อสนองต่อความต้องการของผู้ปฏิบัติซึ่งอาจจะเป็นข้าราชการ หรือประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมด้วยก็ดี จำเป็นที่จะต้องพัฒนามาจากเบื้องล่าง และการพัฒนาในลักษณะดัง

กล่าวที่จะเกิดขึ้นได้อย่างสมบูรณ์จำเป็นจะต้องผ่านกระบวนการของการเรียนรู้ (learning process) เพื่อให้เข้าใจสภาพความเป็นจริงและพฤติกรรม การปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจริง ๆ อย่างแจ่มชัด เป็นที่น่ายินดีว่าในขณะนี้โครงการพัฒนาของหลายประเทศ โดยเฉพาะโครงการที่เกี่ยวข้องกับชนบท เช่น โครงการพัฒนาชนบทของบังกลาเทศ<sup>22</sup> โครงการสร้างคลองทดน้ำสำหรับประชาชนของฟิลิปปินส์<sup>23</sup> ได้เริ่มต้นจากการศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างชาวบ้านทั่วไปซึ่งจะเป็นผู้รับบริการ และตัวเจ้าหน้าที่โครงการในระดับล่างสุดที่จะเป็นผู้ให้บริการ การศึกษาปฏิสัมพันธ์ในทำนองนี้จะช่วยทำให้ผู้กำหนดนโยบายสามารถทราบความต้องการการดำรงชีวิตอยู่ที่แท้จริงของผู้รับบริการ ความสามารถและข้อจำกัดในการให้บริการของผู้ปฏิบัติได้ดียิ่งขึ้น

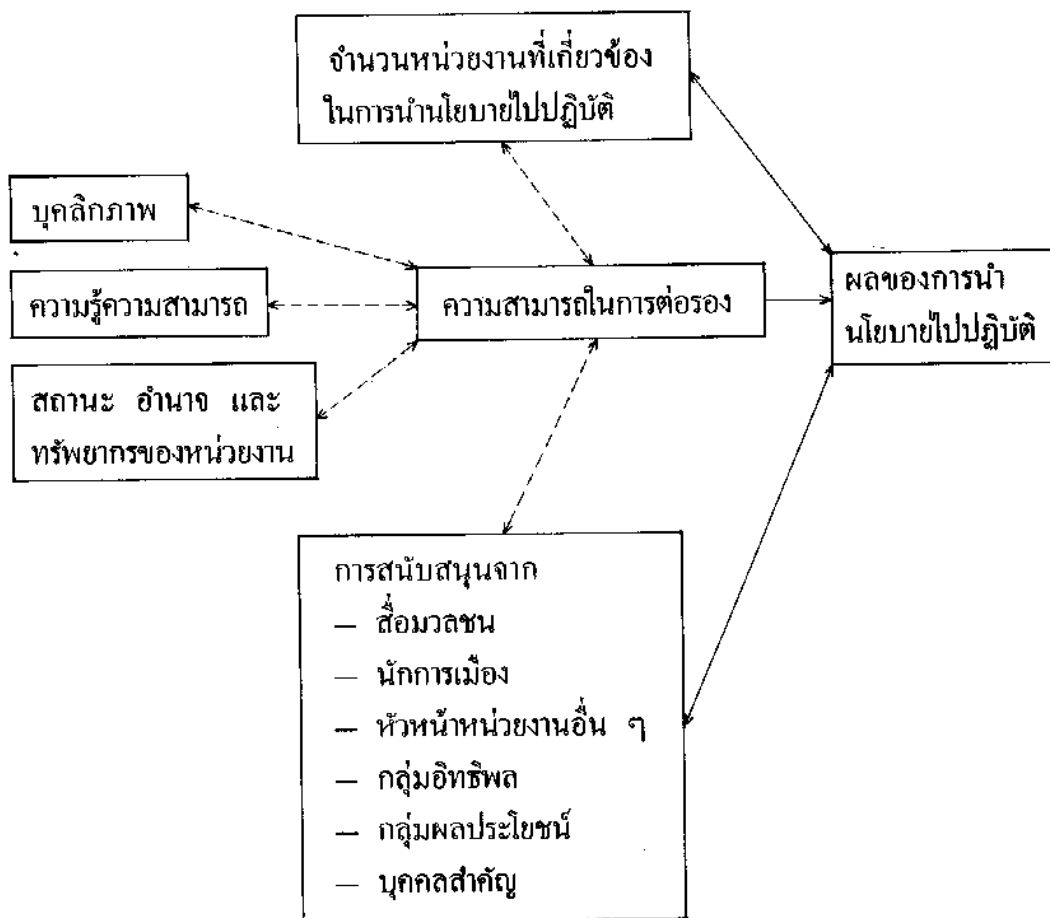
### ตัวแบบทางการเมือง

ในแนวทางที่ห้า เป็นเรื่องของการนำตัวแบบทางการเมือง (Political Model) มาใช้ในการศึกษาปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติ<sup>24</sup> ตัวแบบนี้มีพื้นฐานและพัฒนาจากผลการศึกษาของ อลิสัน (Allison) เพรสแมน (Pressman) วิลดาฟสกี (Wildavsky) บาร์แดช (Bardach) ซาบาเตียร์ (Sabatier) และ แมซมานเนียน (Mazmanian) ตามลำดับ ตัวแบบนี้เชื่อว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากความสามารถของผู้เล่น (Players) หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร กลุ่มหรือสถาบัน และความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์กร ตัวแบบนี้เห็นว่า การสร้างสมานฉันท์ (consensus) วิธีการของการมีส่วนร่วม (participation) เป็นสิ่งที่ยากที่จะเกิดขึ้นได้ ความขัดแย้ง (conflict) เป็นปรากฏการณ์ธรรมดาที่เกิดขึ้น ในองค์กรและในระบบสังคมทั่วไป การหวังจะให้ทุกฝ่ายเห็นชอบและปฏิบัติตามนโยบายเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ เพราะนโยบายก็คือการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องของการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้แก่สังคม ซึ่งย่อมจะมีทั้งผู้ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์ จึงเป็นธรรมดาอยู่เองที่ทุกฝ่ายจะต้องพิทักษ์ผลประโยชน์ของตนก่อนเป็นเบื้องต้น

ดังนั้น ตามแนวทางนี้ การนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงเป็นเรื่องของการเผชิญหน้า การบริหารความขัดแย้ง การแสวงหาความสนับสนุน การโฆษณาชวนเชื่อ การรู้จักสร้างเงื่อนไข และหาข้อต่อรองในการจัดสรรทรัพยากรทั้งระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคลหน่วยงาน ตลอดจนองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ความเป็นไปได้ของการสร้างความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยส่วนหนึ่งจึงขึ้นอยู่กับ<sup>25</sup> ความสามารถในการเจรจา สถานะอำนาจและทรัพยากรที่มีอยู่

ของหน่วยงานในฐานะที่จะใช้ เป็นเครื่องมือต่อรองของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร (players) จำนวนหน่วยงานที่จะต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง การสนับสนุนจากนักการเมือง สื่อมวลชน หัวหน้าหน่วยงานอื่น ๆ กลุ่มอิทธิพลและผลประโยชน์ บุคคลสำคัญต่าง ๆ รวมตลอดถึง สภาพ ความแตกต่างทางด้านบุคลิกภาพ ความรู้ความสามารถ ความชำนาญในการต่อรองของผู้เล่น (players) แต่ละคนเป็นสำคัญ (โปรดพิจารณาแผนภูมิที่ 5)

แผนภูมิที่ 5  
การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบทางการเมือง



การส่งประโยชน์ของตัวแบบนี้ สามารถพิจารณาได้จากประสบการณ์ในการพัฒนาของหลายๆ ประเทศอีกเช่นกัน อาจกล่าวได้ว่าในประการแรกโครงการที่สามารถดำเนินไปได้ อย่างราบรื่นและประสพผลสำเร็จพอสมควร ตามเป้าหมายที่วางไว้นั้น ไม่มีโครงการใดเลย ที่ไม่ได้รับความสนับสนุนจากผู้นำระดับสูงในระบบการเมืองของประเทศนั้น ในประเทศฟิลิปปินส์โครงการเพิ่มผลผลิตข้าวได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากทั้งอดีตประธานาธิบดี กาเซียและมาคาปากัล ตลอดจนตัวประธานาธิบดีมาร์คอสเอง<sup>26</sup> ในประเทศญี่ปุ่น โครงการปรับปรุงการทำเรือของเมืองโอซากา เมื่อปี 1967 ได้รับความร่วมมือจากนายกรัฐมนตรีซึ่งมีอำนาจเต็มที่<sup>27</sup> ในประเทศอิหร่าน โครงการรถบรรทุกเพื่อให้ประชาชนสามารถอ่านออกเขียนได้ในช่วงทศวรรษ 1960 ได้รับการริเริ่มดำเนินการโดยตรงจากพระเจ้าชาห์<sup>28</sup> ในประเทศสิงคโปร์ เมื่อปลายทศวรรษ 1960 โครงการจัดสร้างที่อยู่อาศัย ได้รับการเห็นชอบและสนับสนุนทางด้านอำนาจหน้าที่และการเงินอย่างเต็มที่จากนายกรัฐมนตรี ลี กวน ยู<sup>29</sup> ประการที่สอง เป็นที่น่าสังเกตว่า หากบุคคล ที่เป็นตัวแทนขององค์กร (players) มีความสามารถในแง่ของการเจรจาต่อรอง เพื่อหาความสนับสนุนจากผู้นำในระดับสูง หากความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการหาแหล่งเงินทุนแล้ว โครงการนั้น ๆ จะสามารถดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง ปราศจากปัญหาหรืออุปสรรคที่สำคัญใด ๆ ในประเทศไทยความสามารถของ มีชัย วีระไวทยะ ทำให้โครงการวางแผนครอบครัวเฟื่องฟูถึงปัจจุบัน<sup>30</sup> ในประเทศสิงคโปร์ ความสนิทสนมเป็นพิเศษของ ลิม คิม เซิน (Lim Kim Sen) ในฐานะประธานคณะกรรมการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่มีต่อ นายกรัฐมนตรี ลี กวน ยู สามารถนำมาซึ่งงบประมาณในการดำเนินงานและความสนับสนุนจากหน่วยงานทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องอย่างเต็มที่<sup>31</sup> ในประเทศฟิลิปปินส์ บุคลิกภาพของ ราฟาเอล เอ็ม ซาลาส (Rafael M. Salas) ผู้ริเริ่มโครงการเพิ่มผลผลิตข้าว มีส่วนอย่างสำคัญที่ทำให้ประธานาธิบดี มาร์คอส เห็นชอบมอบให้ ซาลาส มีอำนาจในการพิจารณาออกคำสั่งหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดได้เต็มที่หากเห็นว่าเป็นการก่อให้เกิดผลดีต่อโครงการนั้น<sup>32</sup> ในประการที่สาม สิ่งที่จะเป็นเครื่องประกันความสำเร็จหรือความล้มเหลวของโครงการในระยะยาวยังขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่น ๆ อาทิเช่น การยอมรับจากสื่อมวลชน กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ ตลอดจนหัวหน้าหน่วยงานอื่น ๆ ด้วย ในประเทศเกาหลีใต้ องค์กรแม่ได้มีส่วนอย่างสำคัญที่ทำให้สตรีชาวชนบทมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประโยชน์ของการวางแผนครอบครัว<sup>33</sup> ในประเทศไทย ความร่วมมือของเจ้าหน้าที่สาธารณสุข และครู และผู้ใหญ่บ้านมีส่วนสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานในการวางแผนครอบครัวของสมาคมประชากรและพัฒนา

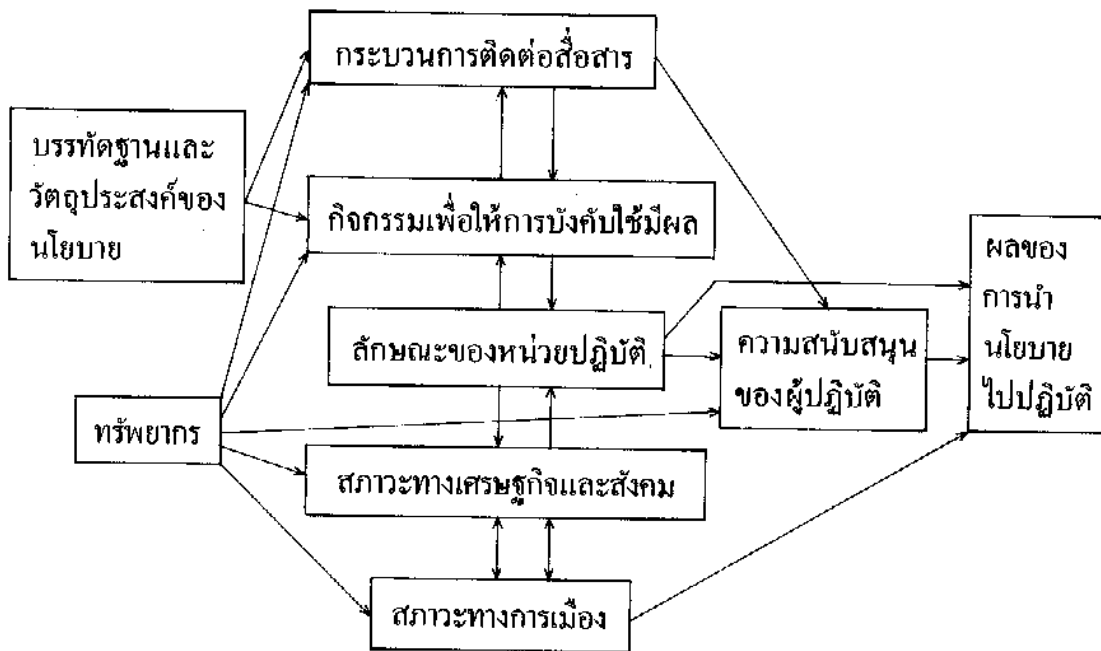
ชุมชน สามารถแผ่ขยายไปได้ถึงเกือบทุกหมู่บ้านในประเทศไทย<sup>34</sup> ในประเทศศรีลังกา ในช่วงทศวรรษ 1960 การขาดความสนับสนุนจากผู้บริหารต่าง ๆ ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้นำมาซึ่งความล้มเหลวอย่างสำคัญในโครงการ 10 ปี เพื่อจัดตั้งถิ่นที่อยู่ใหม่ของประชากร<sup>35</sup> ในประการสุดท้าย จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ก็ได้ถูกค้นพบว่า มีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากการศึกษาของ เพรสแมน และ วิลด์ฟสกี เอง พบว่า<sup>36</sup> โครงการสร้างงานในชนบทและคนกลุ่มน้อยในเมือง โอคแลนด์ คาสิฟอร์เนีย ที่ล้มเหลวโดยส่วนหนึ่งมาจากจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายมาปฏิบัติมีมากเกินไปเกินความจำเป็นในรายละเอียดเปรสแมน และ วิลด์ฟสกี พบว่าโอกาสที่โครงการจะประสบความสำเร็จซึ่งวัดได้จาก จำนวนงานที่สามารถสร้างขึ้นภายใต้เป้าหมายและช่วงเวลาที่กำหนดไว้ ขึ้นอยู่กับ จำนวนเรื่อง หรือประเด็นที่ต้องทำการตัดสินใจ จำนวนผู้เกี่ยวข้องที่เข้าร่วมในการตัดสินใจแต่ละจุด โอกาสที่จะมีการตกลงกันได้ในแต่ละประเด็นหนึ่ง ๆ ในโครงการโอคแลนด์ ปรากฏว่า มีประเด็นที่ต้องทำการตัดสินใจร่วมกันถึง 80 เรื่อง และมีผู้เกี่ยวข้องจากหน่วยงานต่างๆ ถึง 70 คน ซึ่งถ้าหากใช้หลักความน่าจะเป็น (probability) มาประยุกต์ใช้โดยให้โอกาสที่เรื่องหนึ่ง ๆ จะตกลงกันได้มีสูงถึง 90% และ 95% แล้ว โอกาสที่โครงการในภาพรวมจะประสบความสำเร็จโดยได้รับความเห็นชอบจากผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดจะมีเพียงแค่ 0.00064 และ 0.00395 ตามลำดับ เท่านั้น กล่าวโดยย่อ ประสิทธิภาพในการทำงานนี้ได้ช่วยเน้นย้ำให้เห็นถึงความสำคัญของปัจจัยทางการเมืองที่จะมีอิทธิพลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของการบริหารโครงการในประเทศกำลังพัฒนา มากยิ่งขึ้น

### ตัวแบบทั่วไป

แนวทางที่หก หรือ แนวทางสุดท้ายเป็นเรื่องของการนำตัวแบบทั่วไป (General Model) มาใช้ในการศึกษาปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแบบนี้เป็นผลงานของ แวน มีเตอร์ (Van Meter) และ แวน ฮอร์น (Van Horn)<sup>37</sup> ที่พัฒนามาจากตัวแบบการวิเคราะห์ระบบการเมืองของ อีสตัน (Easton)<sup>38</sup> สนวนกกับการนำผลการศึกษาทางด้านทฤษฎีองค์การที่ส่งผลหรือเกี่ยวข้องกับผลการปฏิบัติงานมาประยุกต์เข้าด้วยกัน<sup>39</sup> ตัวแบบนี้ แม้จะไม่ใช่เป็นความพยายามโดยตรงที่จะประสานตัวแบบต่าง ๆ ตามหัวแนวทางข้างต้นเข้าไว้ด้วยกันก็ตาม แต่กรอบของตัวแบบก็ได้รวมตัวแปรบางส่วนของตัวแบบอื่น ๆ เข้าไว้ด้วยกันมากพอที่จะช่วย

## แผนภูมิที่ 6

ตัวแบบทั่วไปของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ<sup>40</sup>



ให้การศึกษาสภาพทั่วไปของปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ในลักษณะที่กว้างกว่าตัวแบบอื่น ๆ

แต่อย่างไรก็ตาม ก็ไม่ได้หมายความว่า ตัวแบบทั่วไปนี้จะส่งผลไปสู่ความสามารถในการวิเคราะห์ที่เจาะลึกเฉพาะส่วนได้เท่ากับตัวแบบอื่น ๆ บางตัวแบบ ในอีกความหมายหนึ่ง การที่ตัวแบบนี้รวมตัวแปรต่าง ๆ ไว้มากเกินไป ทำให้การพิสูจน์คุณค่าของตัวแบบนี้ในการวิจัยเชิงปริมาณ (quantitative research) ยากที่จะทำได้ ยิ่งไปกว่านั้น ผู้วิจัยอาจจะไม่สามารถกำหนดตัววัดหรือตัวชี้บอกของตัวแปรบางตัวให้มีความเที่ยงตรง (validity) ได้ (โปรดพิจารณาแผนภูมิที่ 6)

ในรายละเอียด ตัวแบบนี้ให้ความสำคัญต่อปัจจัยหลัก 3 ปัจจัยด้วยกัน คือ กระบวนการในการสื่อข้อความ ปัญหาทางด้านสมรรถนะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติและความร่วมมือสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ

ในด้านการสื่อข้อความ ประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมขึ้นอยู่กับความเข้าใจของผู้ปฏิบัติว่าตนเองควรจะทำอย่างไรบ้าง ความเข้าใจดังกล่าวจะมีมากเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับความชัดเจนของนโยบาย กิจกรรมต่าง ๆ ที่จะมีส่วนช่วยทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจดีขึ้น ลักษณะของหน่วยงานที่นำไปปฏิบัติในแง่ความรู้ความสามารถของตัวบุคคลที่อยู่ในหน่วยงานนั้น ตลอดจนความพร้อมที่จะให้ความร่วมมือของผู้ปฏิบัติเอง

ในด้านปัญหาทางสมรรถนะ ประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับความสามารถของหน่วยปฏิบัติว่าจะทำงานให้เป็นไปตามที่คาดหวังได้เพียงใด ความสามารถดังกล่าวขึ้นอยู่กับความพอเพียงของทรัพยากรที่สนับสนุน กิจกรรมจริงใจที่จะทำให้มีการปฏิบัติดีขึ้น คุณภาพของบุคลากร ภาวะผู้นำ ความสำคัญของหน่วยงานนั้น ๆ ตลอดจนสภาวะทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองโดยทั่วไป

ในด้านของตัวผู้ปฏิบัติ ประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมขึ้นอยู่กับความร่วมมือของผู้ปฏิบัติเอง ความร่วมมือดังกล่าวจะมีมากเพียงใดขึ้นอยู่กับ ความภักดีของบุคคลที่มีอยู่ต่อองค์กร ผลประโยชน์ส่วนตัว ตลอดจนความพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงจากวิธีการปฏิบัติงานที่ทำอยู่เดิมด้วย

ในแง่ของการส่งประโยชน์ เนื่องจากตัวแบบนี้ได้รวมตัวแปรบางส่วนของตัวแบบอื่น ๆ เข้าไว้มากพอสมควร คุณค่าของตัวแบบนี้จึงสามารถพิจารณาเปรียบเทียบกับรายละเอียดได้จากประโยชน์และประสพการณ์ในการพัฒนาที่เกิดขึ้นภายใต้ตัวแบบอื่น ๆ ที่ได้อภิปรายไว้ก่อนแล้ว

### ความส่งท้าย

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่าตัวแบบต่างๆทั้งหมดนี้ต่างก็ได้ให้ภาพของการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการบริหารโครงการพัฒนาที่แตกต่างกันไป แน่นนอน แต่ละตัวแบบย่อมมีจุดเด่น และข้อบกพร่องในตัวของมันเอง แต่โดยที่การวิเคราะห์เปรียบเทียบให้เห็นถึงจุดเด่นหรือจุดอ่อนของแต่ละตัวแบบอยู่นอกเหนือขอบเขตของบทความนี้ ประเด็นสำคัญที่อยากจะเน้นย้ำให้เห็นก็คือ ทุก ๆ ตัวแบบย่อมจะช่วยให้ผู้บริหารและนักวิชาการทางด้านการพัฒนาทั่วไปตระหนักและมีความเข้าใจได้ดียิ่งขึ้น ถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่อาจจะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของโครงการพัฒนา นอกจากนี้ การพยายามศึกษาประสพการณ์ในการ



พัฒนาของโครงการต่างๆในแต่ละภูมิภาคหรือในแต่ละประเทศย่อมจะช่วยให้เราสามารถ  
ระบุดังปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ดียิ่งขึ้นซึ่งถ้าประสิทธิภาพจากการ  
ศึกษาแต่ละกรณีมีมากเพียงพอ ก็อาจจะช่วยให้เราสามารถพัฒนา (develop) กลยุทธ์ในการ  
นำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation strategies) ให้สอดคล้องกับบทเรียน (ที่สำเร็จ) หรือ  
ให้แตกต่างกับบทเรียน (ที่ล้มเหลว) ของโครงการพัฒนาในแต่ละประเทศ ภูมิภาค หรือพื้นที่  
ที่ได้ ในประเด็นสุดท้าย ถ้าจะให้การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถเป็นประโยชน์  
ต่อการมุ่งไปสู่จุดมุ่งหมายของการพัฒนาที่ดีขึ้นในอนาคตได้อย่างสมบูรณ์แล้ว การพยายาม  
หาข้อมูลที่ประจักษ์ (empirical data) มาสนับสนุนฐานคติหรือสมมติฐานของแต่ละตัวแบบ  
ภายใต้คำนิยามที่เน้นการพัฒนาและวิธีการวิจัยที่เหมาะสมทั้งในด้านเชิงปริมาณและเชิง  
คุณภาพ (quantitative and qualitative research) ย่อมจะเป็นภารกิจที่สำคัญและส่งประโยชน์  
อย่างมาก

---

## ความท้ายบท

1 Walter Williams, *Social Policy Research and Analysis : The Experience in the Federal Social Agencies* (New York : American Elsevier, 1971), p. 144; Walter Williams, "Implementation Analysis and Assessment," *Policy Analysis* 1, 3 (1975), p. 535; Carl E. Van Horn and Donald S. Van Meter, "The Implementation of Intergovernmental Policy," in Stuart S. Nagel (ed.), *Policy Studies Review Annual, Volume I* (Beverly Hills, California: Sage Publications, (1977), p. 103.

2 Walter Williams, et. al., *Studying Implementation : Methodological and Administrative Issues* (Chatham, New Jersey : Chatham House Publishers, Inc., 1982), pp. VII-VIII.

3 ตัวแบบนี้ผู้เขียนได้ประยุกต์มาจากผลงานของนักวิชาการที่สำคัญ เช่น Robert Anthony, *Planning and Control Systems : A Framework of Analysis* (Boston : Harvard Graduate School of Business Administration, 1965); C. West Churchman, *The Systems Approach* (New York : Delta, 1968); William Baumol, *Economic Theories and Operations Analysis* (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice Hall, 1972); Herbert Kaufman, *The Forest Ranger : A Study of Administrative Behavior* (Baltimore : John Hopkins University Press, 1960).

4 In-Joung Whang, *Implementation of the National Family Planning Programme of Korea (1962-1971)*, paper presented to the General Assembly of EROPA at Tokyo in October, (1973); cited in Ram K. Vepa, "Implementation : The Problem of Achieving Results," *The Indian Journal of Public Administration* 20, 2 (April-June, 1974), pp. 276-281.

5 Gabriel Iglesias, *Implementation of the Philippines Four Year Rice Self-Sufficiency Programme (1960-1970)*, paper presented to the General Assembly of EROPA at Tokyo in October, 1973; cited in *Ibid*, pp. 263-268.

6 Kiran Nath Pyakuryal, *Paddy Production Programme in the Third Plan (1965-1970)*, paper presented to the General Assembly of EROPA at Tokyo in October, 1973; cited in *Ibid* , pp. 268-271.

7 Ram K. Vepa, *Industrial Estates - A Tool for Development of Backward Areas*, paper presented to the General Assembly of EROPA at Tokyo in October, 1973; cited in *Ibid.*, pp. 281-286.

8 จู Williams, "Implementation Analysis and Assessment", *op. cit.*, p. 555. หนึ่ง ตัวแบบนี้ได้ประยุกต์มาจากผลงานของนักวิชาการที่สำคัญ เช่น Ernest Dale, *Management : Theory and Practice* (New York : McGraw-Hill Book Co., 1965); Peter F. Drucker, *Management : Tasks, Responsibilities, Practices* (New York : Harper and Row, 1973); Harold Koontz and Gril O'Donnell, *Principles of Management*, 5<sup>th</sup> edition (New York : McGraw-Hill, 1972).

9 *Ibid*.

10 The Comptroller General, *Implementation : The Missing Link in Planning Reorganization*, Report to the Committee on Governmental Affairs, United States Senate, March 1981; Gordon Chase, "Implementing A Human Services Program : How Hard Will It Be ?" , *Public Policy*, 27, 9 (Fall 1979), pp. 400-407.

11 โปรดพิจารณาคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่ 45/2519 หนึ่ง จำนวน หน่วยงานเป็นผลรวมจากหน่วยงานทั้งระดับ กองบัญชาการ กองบังคับการ และกองกำกับการ

12 ปัญหาในลักษณะนี้เกิดขึ้นในหน่วยงานระดับแผนกในกองบังคับการสายตรวจ และปฏิบัติกรพิเศษ ในกองบังคับการอำนวยการทั้งของกองบัญชาการตำรวจนครบาล กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลางและกองบัญชาการตำรวจภูธร 1-4

13 Vepa, "Implementation.....," *op.cit.*, pp. 276 – 281.

14 Tang Teng lai, Federal Land Development Authority (FELDA) Its Creation, Development and Growth, paper presented to the General Assembly of EROPA at Tokyo in October, 1973; cited in Ibid., pp. 272 – 276.

15 โปรดพิจารณา Chris Argyris, *Personality and Organization : The Conflict Between System and Individual* (New York : Harper, 1957); *Interpersonal Competence and Organizational Behavior* (Homewood, Illinois : Richard D. Irvin, Inc., 1962); *The Applicability of Organizational Sociology* (London : Cambridge University Press, 1972); Warren G. Bennis, *Organization Development : Its Nature, Origins and Prospects* (Reading, Mass. : Addison - Wesley Publishing Co., 1969); Rensis Likert, *The Human Organization : Its Management and Value* (Tokyo : McGraw-Hill Kogakasha Ltd., 1967); Newton Margulies and Anthony P. Raia, *Organization Development : Values, Process and Technology* (New York : McGraw-Hill Book Company, 1972).

16 Berman and McLaughlin, *op. cit.*

17 David C. Korten, "Community Organization and Rural Development : A Learning Process Approach", *Public Administration Review*, 40, 5 (September/October, 1980), pp. 489-490.

18 *Ibid.*, pp. 485-486.

19 *Ibid.*, pp. 491-492; Choedchai Khannabha and David Walker, *The Experience of the Population & Community Development Association in Utilizing Reward Systems for Contraceptive Use in Thailand* (Mimeographed, 1980).

20 โปรดพิจารณา Karl E. Weick, *The Social Psychology of Organizing*, 2<sup>nd</sup> Edition (Reading, Mass. : Addison-Wesley, 1979); James G. March and Herbert A. Simon, *Organizations* New York : Wiley, 1958); Donald P. Warwick, *A Theory of Public Bureaucracy* (Cambridge, Mass. : Harvard University Press, 1974); Graham T. Allison, *Essence of Decision* (Boston : Little, Brown and Co., 1971); Michael Crozier, *The Bureaucratic Phenomenon* (Chicago : University of Chicago Press, 1964).

21 Michael Lipsky, "Toward a Theory of Street - Level Bureaucracy", in Willis Hawleg and Michael Lipsky (eds.), *Theoretical Perspectives on Urban Politics* (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1976).

22 Korten, *op. cit.*, pp. 488-490.

23 *Ibid.*, pp. 492-494.

24 ตัวแบบนี้ผู้เขียนได้ประยุกต์มาจากผลการศึกษาของ อลิสัน (Allison), เพรสแมน (Pressman), วิลดาฟสกี (Wildavsky), บาร์แดช (Bardach), ซาบาเตียร์ (Sabatier) และแมชมานเนียน (Mazmanian) ตามลำดับ โปรดพิจารณา Allison, *op. cit.*, J.L. Pressman and A.B. Wildavsky, *Implementation* (Berkeley : University of California Press, 1978), p. XV; Eugene Bardach, *The Implementation Game* (Cambridge, Mass. : Lexington Books, 1977); P. Sabatier and D. Mazmanian, "The Conditions of Effective Implementation", *Policy Analysis* 6, 5 (1980), pp. 481-504.

25 ตัวแปรอิสระที่จะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเหล่านี้ ประมวลจาก *Ibid.*

26 ดู Vepa, *op. cit.*, pp. 263-268.

27 S. Yoshitomi, *Osaka South Port Development Plan*, paper presented to the General Assembly of EROPA at Tokyo in October, 1973; cited in, *Ibid.*, pp. 268-271.

28 Iraj Ayman, *Army of Knowledge*, paper presented to the General Assembly EROPA at Tokyo in October, 1973, cited in *Ibid.*, pp. 276-281.

29 Stephen Yeh, *Public Housing in Singapore*, paper presented to the General Assembly of EROPA at Tokyo in October, 1973; cited in *Ibid.*, pp. 260-263.

30 S. Burintratikul and M.C. Samaniego, *CBFPS in Thailand : A Community – Based Approach to Family Planning*, Case Study No. 61 International Council for Educational Development, P.O. Box 217, Essex, Connecticut 06426, U.S.A.

31 Vepa, *op. cit.*, pp. 260-263.

32 *Ibid.*, pp. 263-268.

33 *Ibid.*, pp. 276-281.

34 Burintratikul and Samaniego, *op. cit.*

35 M. Rajendra, *The RAJANGANA Colonisation Scheme*, paper presented to the General Assembly of EROPA at Tokyo in October, 1973; cited in Vepa, *op. cit.*, pp. 272-276.

36 Pressman and Wildavsky, *op. cit.*

37 Van Meter and Van Horn, *op. cit.*

38 David Easton, *A Framework of Political Analysis* Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1965).

39 ได้แก่ Herbert Kaufman, *The Forest Ranger*, *op. cit.*; *Administrative Feedback* (Washington D.C. : Brookings, 1973); Amitai Etzioni, *A Comparative Analysis of Complex Organizations* (New York : Free Press, 1961); Crozier, *op. cit.*

40 ตัดแปลงจาก Van Meter and Van Horn, *op. cit.*