

---

---

ภาคปกิณกะ

MISCELLANEOUS SECTION

---

---

# ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์

## PUBLIC ADMINISTRATION GLOSSARY

### คำนำ

กองบรรณาธิการพิจารณาเห็นว่าความหมายของคำต่าง ๆ ที่ใช้ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ มีความสำคัญอยู่มากทั้งในด้านการศึกษาลึกวิชาและในด้านการบริหารราชการ ฉะนั้น จึงได้จัดให้มีภาคศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์ชนอภภาคหนึ่ง เริ่มตั้งแต่วารสารฉบับนี้เป็นต้นไป โดยมีความมุ่งหมายที่จะช่วยคลี่คลายปัญหาและช่วยส่งเสริมให้วิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ได้แพร่หลายเป็นที่ทราบซึ่งแก่ผู้สนใจได้ดียิ่งขึ้นอีกทางหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ท่านผู้สนใจคงจะตระหนักดีว่าการอธิบายศัพท์นั้นย่อมมีวิธีที่จะแนะนำได้หลายวิธีสุดแต่ทรรศนะของผู้เขียนคำอธิบายศัพท์นั้น ๆ แต่หลักการและแนวความคิดที่แท้ของศัพท์แต่ละคำนั้นย่อมเหมือนกัน ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งจะได้เสนอในวารสารตั้งแต่ฉบับนี้เป็นต้นไปนั้น ถือหลักประโยชน์อันจะพึงมีแก่ท่านผู้อ่านในด้านการศึกษาและการปฏิบัติราชการเป็นสำคัญ มิได้มีความมุ่งหมายที่จะเสนอในรูปอภิธานศัพท์หรือสารานุกรม เพราะสภาพวิจัยและราชบัณฑิตยสถานกำลังดำเนินการอยู่แล้ว ฉะนั้นจึงเลือกสรรคำอธิบายคำที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการอยู่มากเป็นลำดับไป เท่าที่หน้ากระดาษในวารสารจะอำนวยให้ คำใดที่มีบัญญัติศัพท์ไว้แล้วก็จะได้นำมาเสนอเพื่อประกอบการพิจารณาด้วยทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ส่วนคำใดที่คิดค้นใหม่ก็จะอนุโลมใช้ไปพลางก่อนจนกว่าคณะกรรมการบัญญัติศัพท์จะได้กำหนดเป็นอย่างอื่น สำหรับการที่จะเรียบเรียงใหม่ตามลำดับอักษรแล้วจัดพิมพ์ขึ้นเป็นรูปเล่มต่อไปนั้นก็ย่อมกระทำได้ในภายหลัง กองบรรณาธิการหวังว่า ภาคศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์นี้คงจะอำนวยประโยชน์แก่ท่านผู้อ่านตามสมควร

บ.ก.

## นโยบาย

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานนิยามคำว่านโยบาย (นย + อุปาย) คือ "วิธีดำเนินการ" โดยนัยนี้คำว่านโยบาย ตามความหมายทั่วไปจึงมีลักษณะกว้าง ๆ และเป็นกลาง ๆ มีลักษณะที่แฝงอยู่ทั้งการกำหนดวิธีและการตัดสินใจเลือกวิธีการปฏิบัติงาน ซึ่งอาจจะเป็นได้ทั้งการกำหนดวิธีดำเนินการของส่วนราชการ องค์การ หรือแม้แต่การกำหนดวิธีชีวิตส่วนตัวของแต่ละบุคคล ฉะนั้น การใช้คำว่านโยบายซึ่งตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า "policy" ตามความหมายทั่วไปนี้จึงอาจจะใช้ได้ในกรณีต่าง ๆ กัน เช่น นโยบายของรัฐบาล นโยบายของทางราชการ นโยบายการค้า หรือนโยบายส่วนบุคคล ฯลฯ ก็ได้แล้วแต่กรณี

สำหรับในทางรัฐประศาสนศาสตร์นั้น คำว่านโยบายหมายถึงกระบวนการ (course) กำหนดวิธีการบริหารราชการซึ่งมีลักษณะเป็นการกำหนดแนวดำเนินงานในกระบวนการบริหารชั้นต่าง ๆ อย่างกว้าง ๆ ทั้งนี้ย่อมมีความหมายรวมถึงแนวนโยบายในการวางแผนงานและการกำหนดโครงการต่าง ๆ เพื่อให้การบริหารราชการบรรลุผลตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ตามนโยบายในเรื่องหนึ่งเรื่องใด หรือส่วนหนึ่งส่วนใดตามที่ได้กำหนดไว้ ฉะนั้น คำว่านโยบายทางรัฐประศาสนศาสตร์นั้น นอกจากจะเป็นแนวกำหนดวิธีการบริหารราชการอย่างกว้าง ๆ แล้วยังปรากฏชัดว่า นโยบายมีหลายระดับหลายประเภท เช่น นโยบายของชาติหรือของรัฐบาล (national policy) ซึ่งมีลักษณะเป็นไปตามเหตุผลทางการเมือง และนโยบายการบริหาร (administrative policy) ซึ่งมุ่งกำหนดแนวบริหารงานเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัด

### ประเภทของนโยบาย

นโยบายอาจแบ่งออกเป็นประเภทและชนิดต่าง ๆ ได้โดยพิจารณาจากลักษณะและระดับความสำคัญของนโยบายเป็นเกณฑ์ หรืออาจแบ่งโดยถือเกณฑ์พิจารณาระดับชั้นของผู้กำหนดนโยบายและภารกิจที่จะปฏิบัติได้ดังต่อไปนี้

ก. การแบ่งประเภทของนโยบายโดยพิจารณาจากลักษณะและระดับความสำคัญของนโยบาย อาจแบ่งได้ดังต่อไปนี้

1. นโยบายของชาติหรือของรัฐบาล มีลักษณะเป็นนโยบายหลัก เป็นมูตรฐานและเป็นข้อผูกพัน ให้แต่ละส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตามเพื่อให้บรรลุผลตามนโยบายที่กำหนดขึ้น ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลให้บรรลุผลนี้ อาจจะมีเพียงกระทรวงทบวงกรมเดียวหรืออาจจะเกี่ยวกับส่วนราชการต่าง ๆ หลายส่วนหรือทั้งหมดก็ได้ตั้งแต่กรณี

นโยบายของชาติหรือของรัฐบาลนั้น<sup>๕๕๗</sup> มาหรือกำหนดขึ้นโดยยึดถือผลประโยชน์และวัตถุประสงค์ของชาติเป็นเกณฑ์ กล่าวโดยนัยอย่างกว้าง การกำหนดนโยบายของรัฐบาลย่อมต้องคำนึงถึงความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ความผาสุกไพบูลย์ของประชาชน และความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคม ตัวอย่างเช่นนโยบายของรัฐบาลซึ่งมี ๑ พณ ๑ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี มีข้อความตอนหนึ่งว่า “ในการบริหารประเทศในครั้ง<sup>๕๕๘</sup> รัฐบาลนี้เห็นว่าจำเป็นที่จะต้องแก้ไขและปรับปรุงการเศรษฐกิจของประเทศเป็นเรื่องใหญ่และเป็นอันดับหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อให้มีรายได้ที่แท้จริงสูงขึ้น ซึ่งจะทำให้ระดับการครองชีพของประชาชนสูงขึ้นด้วย ฉะนั้น รัฐบาลจะได้ปรับปรุงการคลังและการเงินของประเทศ ดำเนินการส่งเสริมการถือกรรม การสหกรณ์ การอุตสาหกรรมและการค้า ตลอดจนการคมนาคมให้ก้าวหน้าเป็นประโยชน์แก่ประชาชนอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น... รัฐบาลจะได้ดำเนินการส่งเสริมให้ประชาชนในชาติมีศีลธรรม อุดมธรรม และอนามยัตติ... เพื่อถึงความสงบเรียบร้อยและความผาสุกของประชาชน”

2. นโยบายบริหาร คือ นโยบายซึ่งฝ่ายบริหารกำหนดขึ้นโดยมีความมุ่งหมายที่จะใช้เป็นแนวบริหารราชการตามนโยบายของชาติให้บรรลุผล เช่น นโยบายที่ ๑ พณ ๑ นายกรัฐมนตรีกล่าวว่า “การที่คณะปฏิวัติต้องเข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศก็ด้วยความปรารถนาอันแรงกล้าที่จะหาวิถีทางอันเหมาะสมในการนำประเทศไปสู่ความเจริญ มิใช่มุ่งหมายแต่เพียงว่าจะให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล หรือแก้ไขรัฐธรรมนูญการปกครองประเทศเสียใหม่เท่านั้น หากแต่ว่าการที่จะบริหารประเทศไปในรูปเดิมนั้น ยังมีอุปสรรคขัดขวางความก้าวหน้าของประเทศอยู่อีกนานาประการ จำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงกันใหม่ทุกด้านทุกมุม เฉพาะอย่างยิ่งจักรกวดในการบริหารประเทศจะต้องให้อยู่ในรูปอันเหมาะสมจริง ๆ รัฐบาลจึงจะสามารถบริหารให้ถึง

ซึ่งความเจริญได้<sup>๕</sup> ฉะนั้น จึงได้มีการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรมและการจัดตั้งส่วนราชการ<sup>๕</sup> ตามแนวนโยบายดังกล่าว เช่นการจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี การจัดให้มีสภา<sup>๕</sup> พัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สภาการศึกษาแห่งชาติ สภาวิจัยแห่งชาติ และการจัดตั้งกระทรวง<sup>๕</sup> พัฒนาการแห่งชาติ ฯลฯ ทั้งนี้ ก็โดยมีความมุ่งหมายที่จะให้การควบคุมนโยบายแห่งชาติ และการบริหารราชการตามนโยบายแห่งชาติให้บรรลุผลโดยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

นโยบายบริหารราชการนี้แตกต่างกับนโยบายแห่งชาติในประการสำคัญเฉพาะระดับของผู้กำหนดนโยบายเท่านั้น แต่เป้าหมายอันเป็นลัทธิรวมกันนั้นเป็นไปในแนวเดียวกัน คือ การที่จะดำเนินการบริหารราชการเพื่อความผาสุกไพรมุขของประชาชน ความมั่นคงปลอดภัยและความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ คุณค่า (value) ของนโยบายทุกนโยบาย<sup>๕</sup> ทุกระดับย่อมมีจุดหมายปลายทางดังกล่าวอยู่ด้วยกันทั้งสิ้น

นโยบายบริหารราชการมีลักษณะเป็นการกำหนดมรรควิธีในรายละเอียดเพิ่มขึ้น เพื่อช่วยส่งเสริมให้การปฏิบัติงานตามนโยบายแห่งชาติที่ได้กำหนดไว้<sup>๕</sup> นั้น ให้บรรลุผลโดยมีประสิทธิภาพและประหยัด การกำหนดนโยบายบริหารย่อมต้องคำนึงถึงนโยบายของชาติเป็นสำคัญ ฉะนั้น นโยบายของทั้งสองระดับนี้จึงเป็นแนวในการปฏิบัติงานของแต่ละส่วนราชการ หรือกระทรวงทบวงกรมในลัทธิรวมกันเสมอ

๒. ระดับชั้นของนโยบายซึ่งแบ่งโดยถือเกณฑ์ของระดับชั้นของผู้กำหนดนโยบายและภารกิจที่จะปฏิบัติตามนโยบายซึ่งแบ่งได้ ดังต่อไปนี้

1. นโยบายซึ่งกำหนดโดยฝ่ายนิติบัญญัติ (legislative policy) ได้แก่ นโยบายหลักหรือนโยบายของชาติ ซึ่งกำหนดขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา นโยบายที่กำหนดโดยรัฐสภา<sup>๕</sup> บางส่วนก็เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเมือง บางส่วนก็เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร แต่ในทางปฏิบัติที่แท้จริงนั้น นโยบายของฝ่ายนิติบัญญัติดังกล่าวนี้ ส่วนใหญ่ก็มาจากข้อเสนอแนะหรือข้อเสนอของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติคงมีแต่หน้าที่ซักถามเพื่อความกระจ่างแล้วให้ความเห็นชอบหรือรับทราบเท่านั้น ข้อแตกต่างในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้ความเห็นชอบหรือรับทราบ<sup>๕</sup>

จะเห็นได้อย่างชัดเจน หากเปรียบเทียบการเดินนโยบายของฝ่ายบริหารในสมัยก่อน ๆ กับนโยบายของรัฐบาลชุด ๆ หนึ่ง ๆ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี

นโยบายที่กำหนดโดยฝ่ายนิติบัญญัติ<sup>๕</sup> ในประการสำคัญเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการอนุมัติหรือยินยอมเห็นชอบให้ใช้พระราชบัญญัติต่างๆ งบประมาณ หรือแผนงานสำคัญๆ ของชาติ ฯลฯ อย่างไรก็ตาม ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นแต่เพียงกำหนดหลักการอย่างกว้าง ๆ เท่านั้น ส่วนรายละเอียด โดยเฉพาะเจาะจงนั้น ก็เว้นไว้ให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้พิจารณากำหนดต่อไป

2. นโยบายในการจัดการงาน (management policy) ได้แก่แนวกำหนดโดยทั่วไปซึ่งผู้บังคับบัญชาชั้นสูงได้กำหนดขึ้นเป็นการภายในของแต่ละส่วนราชการหรือองค์การ เพื่อแสดงแนวกำหนดข้อจำกัดขอบเขตของผู้บังคับบัญชานั้น ๆ ที่จะพึงใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจหรือออกคำสั่งในเรื่องใด ๆ เช่น ในเรื่องการมอบอำนาจหน้าที่ภายในสำนักงาน หรือการจะมอบอำนาจบริหารจากส่วนกลางหรือจากสำนักงานใหญ่ไปให้ส่วนภูมิภาคหรือสาขาต่าง ๆ เป็นผู้ใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยสั่งการได้ในขอบเขตอย่างไร เป็นต้น

3. นโยบายในการทำงาน (working policy) มีลักษณะเป็นแนวกำหนดเพื่อประโยชน์ในการทำงานหรือปฏิบัติงานของหน้าที่ นโยบายในการทำงานนี้กล่าวโดยทั่วไปจะปรากฏในรูปข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งต่างๆ เช่น ระเบียบการรับส่ง เสนอ และเก็บหนังสือราชการ ซึ่งนิยมเรียกในขณะนั้นว่าระเบียบงานสารบรรณ ถ้ามีแนวปฏิบัติในเรื่องนั้น ๆ อย่างไร หรือในเรื่องที่เกี่ยวกับการอนุญาตให้ข้าราชการดัดแปลงกันหยุดพักในฤดูร้อนได้คนละ 10 วัน เป็นต้น

หากพิจารณาคำว่านโยบายตามความหมายที่ใช้อยู่ในวงการธุรกิจของเอกชนมักจะหมายถึงหลักเกณฑ์ (rule) โดยทั่วไปซึ่งกำหนดขึ้นไว้ในแต่ละองค์การ เพื่อเป็นแนวกำหนดการตัดสินใจในการทำงานของผู้ที่อยู่ในองค์การนั้น หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้อาจมีลักษณะเป็นคำสั่งและข้อบังคับซึ่งกำหนดขึ้นโดยหัวหน้างานชั้นสูงในลักษณะอย่างกว้าง ๆ เพื่อเป็นแนวกำหนดในการทำงาน หรืออาจกำหนดขึ้นโดยหัวหน้างานชั้นรอง ๆ เพื่อเป็นแนวควบคุมจรรยาบรรณในการปฏิบัติงานก็ได้

หากพิจารณาโดยทั่วไปแล้วจะประจักษ์ชัดว่า การใช้คำนโยบายในที่ต่าง ๆ นั้นมีลักษณะเป็นการใช้อย่างกว้าง ๆ มักจะหาบทนิยามที่แน่นอนตายตัวได้ยากมาก จนบางครั้งเกิด

ความเข้าใจเชดด้บดกับคำว่ “ ทางปฏิบัติ (practice) ” ว่ในกรณีไหนเป็นนโยบายและกรณีใดบ้างที่จะเรียกว่เป็นทางปฏิบัติ ฉะนั้น จึงเห็นว่ การที่จะชดด้นให้แนชดเพื่อแยกคำ ๒ คำนี้ออกจากกันนั้นจึงไม่นิยมกระทำ เว้นแต่จะด้จ้แนกนโยบายไว้เป็นส่วนด้ดโดยกำหนดและเขียนช้ไว้เป็นลายด้กษณ์อักษร

อย่างไรก็ด้ตามท่ได้กล่าวด้ว้ทั้งหมดนี้ เป็นเรื่องท่เกยว้กับนโยบายตามความหมายในทางวิชาการ แต่ถ้พิจารณาจากทางปฏิบัติจริง ๆ ด้แล้ว จะเห็นด้ว่ ในทางปฏิบัตินิยมแบ่งประเภทของนโยบายเพียง ๒ ประเภทด้สำคัญ คือ นโยบายของรัฐบาลซึ่งมีด้กษณ์เป็นไปตามเหตุผลทางการเมืองเทียบด้กับนโยบายของชาติ (national policy) หรือนโยบายของฝ่ายนิติบัญญัติ (legislative policy) ดังกล่าวด้แล้ว นโยบายประเภทนี้ ในทางปฏิบัติ ฝ่ายบริหารในระดับการเมือง เฉพาะอย่างยี้ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณากำหนดช้ โดยมีข้าราชการประจำเป็นผู้ช้ดด้เสนอแนะ นอกจากนั้นก็มีนโยบายของกระทรวงทบวงกรมซึ่งมีด้กษณ์ด้งด้เริ่มด้นด้บดให้การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลให้บรรลุผล ในส่วนใหญ่นี้เป็นช้ท่พิจารณากำหนดช้โดยข้าราชการประจำในการควบคุมบังคับบัญชาของข้าราชการฝ่ายการเมือง เฉพาะอย่างยี้ รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงนั้น ๆ เทียบด้กับนโยบายบริหาร (administrative policy) นโยบายในการจ้จ้งงาน (management policy) และนโยบายในการทำงาน (working policy) ดังกล่าวด้แล้ว

#### การวางรูปนโยบายและการแก้ไขปรับปรุงนโยบาย (Policy formation and policy re-formation)

การวางรูปนโยบายและการแก้ไขปรับปรุงนโยบายที่ด้วางไว้ด้แล้วนี้ นับว่มีความด้สำคัญเป็นอันดับแรกในกระบวนการบริหารในประการอื่น ๆ ซึ่งไม่มีด้กษณ์ด้กตคกท่ด้เสนอไปเมื่อด้วางช้ครั้งแรกแล้ว ก็อาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขด้โดยอาศัยประดบการณ์ตามสถานการณ์ท่เปลี่ยนแปลงไป หรืออาจเป็นเพราะผลงานวิจัยท่ช้ดด้เสนอแนะในการวางรูปนโยบายด้ยใหม่ให้เหมาะสมยี้ช้ ฉะนั้น การแก้ไขปรับปรุงนโยบายจึงมีความด้สำคัญเท่าเทียมกันกับการวางรูปนโยบายเหมือนกัน และจ้เป็นด้ต้องพิจารณาควบคู่กันอยู่เป็นนิจ

กล่าวด้โดยทั่วไป มักจะเข้าใจกันว่ การวางรูปนโยบายของชาตินี้ย่อมอยู่ในหน้าท่ความรับผิดชอบของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา แต่ความจริงหาเป็นเช่นนั้นไม่ ช้เป็นเพราะรัฐสภา

มีสัมผัสมันจากัด แต่การบริหารงานของประเทศจำเป็นต้องดำเนินการติดต่อไปไม่หยุดยั้ง ฝ่ายบริหารทั้งในระดับของข้าราชการการเมืองและในระดับข้าราชการประจำย่อมทราบความจำเป็นและต้องรู้ปัญหาต่าง ๆ ในอันที่จะวางรูปแบบนโยบายและแก้ไขปรับปรุงนโยบายให้เหมาะสมได้เป็นอย่างดี การวางรูปแบบนโยบายหรือการแก้ปัญหาโดยการแก้ไขปรับปรุงนโยบายเสียใหม่จึงตกเป็นภาระหน้าที่ที่สำคัญของฝ่ายบริหาร เฉพาะอย่างยิ่งคณะรัฐมนตรี โดยมีข้าราชการประจำตามกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เป็นผู้ช่วยเสนอแนะ ดังที่จะเห็นได้จากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา นั้น เกือบทุกฉบับเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอแนะโดยฝ่ายบริหารจากกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่าหน่วยราชการทุกระดับย่อมมีส่วนร่วมในการวางรูปแบบนโยบายอยู่เสมอไม่มากก็น้อย

ในการวางรูปแบบนโยบายนั้น จำเป็นต้องคำนึงถึงเหตุผล ความจำเป็น และทางเลือกหลายประการ ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการภายในและการภายนอก ทั้งในรูปของการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ และผลอันจะพึงบังเกิดขึ้นของนโยบายที่จะวางขึ้นไว้ ฯลฯ เฉพาะอย่างยิ่ง ในด้านของประชาชนและนานาประเทศ สู้แต่กรณีว่าจะเป็นนโยบายเกี่ยวข้องกับเรื่องใด ฉะนั้น ในทางวิชาการจึงแนะนำหลักการเพื่อประโยชน์ในการประกอบการพิจารณาวางรูปแบบนโยบายเพื่อให้เป็นไปโดยสมเหตุสมผล (rational) และซัดเสียซึ่งการวางรูปแบบนโยบายตามอารมณ์ (emotional) ในประการสำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

1. การวางรูปแบบนโยบายไม่ว่าจะเป็นนโยบายในเรื่องใด จำเป็นต้องคำนึงถึงความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ในเรื่องนั้น ว่ามีอยู่อย่างไร จะต้องกำหนดวัตถุประสงค์และทำความเข้าใจในวัตถุประสงค์ให้ชัดแจ้ง
2. จำเป็นต้องทราบข้อมูลและข้อเท็จจริงเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาวางนโยบาย
3. จำเป็นต้องประมาณสถานการณ์ในอนาคตรวมทั้งผลที่จะได้รับอย่างรอบคอบ
4. จำเป็นต้องคำนึงถึงความจำเป็น และความสามารถที่จะปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลตามนโยบายนั้น ในการนี้อาจจำเป็นต้องระบุว่า นโยบายในเรื่องใดมีความสำคัญที่จะต้องรีบปฏิบัติโดยรีบด่วน หรือมีความสำคัญอันดับแรกหรือไม่เพียงใด ทั้งนี้โดยคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็นเพื่อประโยชน์ส่วนรวม



5. จำเป็นต้องคำนึงถึงความร่วมมือของประชาชน หรือปฏิกิริยาซึ่งจะเกิดจากประชาชน เมื่อนำนโยบายนั้น ๆ ออกปฏิบัติ ฉะนั้น จึงจำเป็นต้องระมัดระวังบุคคลในชาติและจิตวิทยาของสังคมนั้น ๆ ด้วยเสมอ

6. ควรใช้ผู้ทรงคุณวุฒิ หรือผู้มีประสบการณ์ดีในเรื่องนั้น ๆ มาแต่ให้มาช่วยในการวางรูปแบบนโยบาย เฉพาะอย่างยิ่ง การวางรูปแบบนโยบายที่มีลักษณะเป็นเรื่องเทคนิคบางอย่าง เช่น นโยบายพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม เป็นต้น

### การพิจารณากำหนดนโยบาย

นโยบายของชาติที่ได้วางจนแล้วตกลงข้างต้น มีลักษณะเป็นการปฏิบัติร่วมกันของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมักจะมีลักษณะกว้าง ๆ และมีภาวะอ่อนตัว (flexibility) ในอันที่ฝ่ายบริหารจักได้ใช้ดุลพินิจพิจารณากำหนดการปฏิบัติตามนโยบายได้โดยเหมาะสมต่อไป เมื่อได้วางไว้เรียบร้อยแล้วในขั้นต่อไปจึงเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่จะต้องรับไปปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย ฝ่ายบริหารเฉพาะอย่างยิ่งในระดับการเมืองคือ คณะรัฐมนตรีจำเป็นต้องพิจารณากำหนดรายละเอียดเพื่อเป็นแนวปฏิบัติให้บรรลุผลในลักษณะที่ว่า จะถือนโยบายใดเป็นนโยบายหลักที่มีความสำคัญเป็นอันดับแรกหรือมีความสำคัญเป็นอันดับก่อนหลังกันอย่างไร หรือจะแจกแจงนโยบายแต่ละเรื่องในลักษณะอย่างไรบ้าง ตัวอย่างเช่น นโยบายพัฒนาการเศรษฐกิจซึ่งเป็นนโยบายของชาติในสังคมนั้น ก็จะได้พิจารณากำหนดรายละเอียดออกไปอีกมาก เช่น การเกษตรกรรม การอุตสาหกรรม ฯลฯ ว่า จะกำหนดในเรื่องนั้นเพื่อเป็นแนวดำเนินการต่อไปอย่างไร เป็นต้น ทั้งนี้ อาจรวมถึงการพิจารณากำหนดในการแก้ปัญหาการปฏิบัติตามนโยบายให้บรรลุผล เช่น การพิจารณากำหนดแนวในการประสานงานตามนโยบายต่าง ๆ เป็นต้น

### การปฏิบัติตามนโยบายให้บรรลุผล (Policy implementation)

การพิจารณากำหนดนโยบายดังกล่าวข้างต้น โดยปกติเป็นภาระหน้าที่ของฝ่ายบริหารในระดับการเมือง โดยมีข้าราชการประจำเป็นผู้ช่วย แต่การปฏิบัติตามนโยบายให้บรรลุผล

หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การรับเอานโยบายของชาติที่ไดวางชั้นไว้แล้วรวมทั้งที่ได้พิจารณา กำหนดในรายละเอียดแล้วนั้นตกอยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรงของฝ่ายประจำที่จะต้อง ดำเนินการให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายในนโยบายนั้น โดยมีประสิทธิภาพและ ประหยัดโดยมีฝ่ายการเมือง เฉพาะอย่างยิ่ง รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงและคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ ควบคุมรับผิดชอบอีกชั้นหนึ่งในส่วนรวม

การปฏิบัติตามนโยบายให้บรรลุผลนี้อาจจะจัดอยู่ในประเภทการบริหารงานประจำ ตามปกติ (routine) โดยอาศัยกระทรวงทบวงกรมที่มีอยู่แล้ว หรืออาจจำเป็นต้องจัดให้มีแผน (plan) และกำหนดการ (program) เพื่อการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ ก็ได้ตั้งแต่ความจำเป็น ถ้าเป็นเรื่องสำคัญและหวังผลแน่นอนในอนาคตก็จำเป็นต้องมีแผนและกำหนดการเพื่อระดมสรรพ กำลังปัจจัยต่าง ๆ ให้เป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติงานในเรื่องนั้นอย่างถูกต้องแน่นอน หรืออาจ จำเป็นต้องจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่ก็ได้

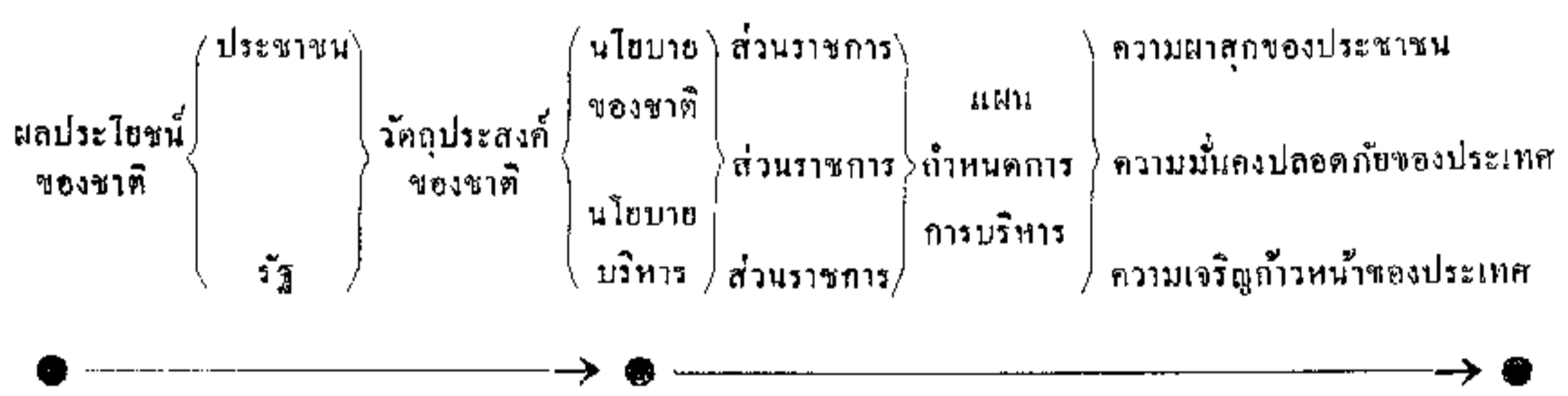
**สรุป** คำว่านโยบายตามที่อธิบายไว้ข้างต้นนั้น กล่าวโดยแท้จริงแล้ว เป็นคำที่มีความหมาย กว้างมาก อาจจะเป็นได้ทั้งกระบวนการ (course) ที่กำหนดขึ้นเพื่อเป็นแนวในการบริหาร หรือ อาจจะเป็นได้ทั้งหลักเกณฑ์ (rule) ในการทำงาน ฯลฯ กรณีของการใช้จะเป็นอย่างไรก็ตาม นโยบายย่อมเป็นแนวในการใช้ดุลพินิจ ในการตัดสินใจหรือการวินิจฉัยสั่งการเสมอ คำว่า กระบวนการหรือแนวในที่นี้ โดยนัยที่สำคัญก็คือ ข้อกำหนดอันจัดทำขึ้นไว้ในรูปของนโยบายนั้น จัดได้เป็นหลักเพื่อให้ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานจะได้เลือกปฏิบัติในทางที่ดีที่สุดให้เหมาะสมกับ นโยบาย

คำว่านโยบายนี้ มิใช่เพียงแต่ช่วยข้าราชการในการที่จะได้ทราบถึงช่องทางที่จะตัดสินใจ หรือวินิจฉัยสั่งการในทางที่ชอบด้วยเหตุผลตามนโยบายเท่านั้น หากแต่ยังมีอิทธิพลน้อมนำจิตใจ ของข้าราชการและประชาชนอย่างสำคัญ กรณีอาจจะเป็นการร่วมมือสนับสนุนหรืออาจจะ เป็นการเมินเฉยต่อการร่วมมือปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ ก็ได้ ฉะนั้น หลักการบริหารในปัจจุบัน ทั้งในด้านการบริหารราชการ การบริหารธุรกิจต่างเห็นความจำเป็นในอันที่จะต้องแถลงนโยบาย

ให้ผู้เกี่ยวข้องทราบโดยทั่วถึงกันเพื่อความร่วมมืออันดีในการปฏิบัติตามนโยบายให้บรรลุผล การประสานสัมพันธ์ระหว่างราชการกับประชาชน และความสัมพันธ์ภายในวงการบริหารเพื่อให้ รับทราบและสามัคคีในนโยบายนั้น ๆ จึงมีความสำคัญมาก

การวางและพิจารณากำหนดนโยบายหรือการแก้ไขปรับปรุงนโยบายให้เหมาะสมยิ่งขึ้น นั้น ในประการสำคัญย่อมเป็นไปตามเหตุผลในทางการเมืองของรัฐ โดยจะต้องคำนึงถึง ประโยชน์ส่วนได้เสียรวมทั้งความจำเป็นความต้องการของประเทศและประชาชน ส่วนในการ ที่ประชาชนจะมีส่วนในการควบคุมนโยบายได้เพียงใดหรือไม่นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับระบอบการปก ครองของแต่ละประเทศ สำหรับประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงถือคติคิดว่า รัฐบาลและการปกครองเป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน รัฐบาลต้องรับผิดชอบ ต่อประชาชน ฉะนั้น การวางรูปและการกำหนดนโยบายของชาติทุกสมัย ประชาชนจึงมี สิทธิมีเสียงในการควบคุม อาจจะเป็นโดยทางสภาผู้แทนราษฎรหรือทางอื่น ๆ มากกว่าการ ปกครองในระบอบอื่น ถ้านโยบายที่รัฐบาลกำหนดนั้นปรากฏว่า ไม่เป็นที่พอใจและไม่เป็นที่ ยอมรับในหมู่ประชาชน ฐานะของรัฐบาลก็จะไม่มั่นคงหรืออาจถึงแพ้ในการเลือกตั้งคราวต่อไป เพราะประชาชนไม่สนับสนุน

นโยบายบริหารเป็นนโยบายในอันดับรองเพื่อเป็นแนวกำหนดให้การบริหารงานของฝ่าย บริหารเป็นไปโดยสอดคล้องกับนโยบายของชาติ เพื่อส่งเสริมให้การปฏิบัติงานบรรลุผลตาม นโยบายและวัตถุประสงค์ นโยบายของชาติและนโยบายบริหารมีที่มาและเป็นชั้นสำคัญที่จะให้ เกิดผลงานอย่างไรบ้างนั้น จะเข้าใจง่ายขึ้นหากพิจารณากระบวนการบริหารประเทศ ดังต่อไปนี้



## หนังสืออ้างอิง

ธนวรรักษ์, ดุษฎี, จอมพล, สุนทรพจน์กล่าวในการเปิดการประชุมปลัดจังหวัดและนายอำเภอทั่วราชอาณาจักร, เมื่อวันที่ 17 เมษายน 2502

ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรม พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์, 2502

หุกระนันทน์, มادی, "วัตถุประสงค์ นโยบาย และแผน", วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, ปีที่ 1, ฉบับที่ 3, มกราคม 2504

Appleby, Paul H. *Policy And Administration*. Birmingham: University of Alabama Press, 1949.

Dimock, M. Edward and Dimock, Gladys O. *Public Administration*. New York: Rinehart and Company Inc., 1954.

Lerner, Daniel and Lasswell, Harold D. (eds.) *The Policy Science : Recent Developments in Scope and Method*. Palo Alto: Stanford University Press, 1951.

Seckler-Hudson, Catheryn. *Organization and Management : Theory and Practice*. Washington D.C.: The American University Press, 1957.

Simon, Herbert A. *Administrative Behaviour*. 2nd edition. New York: Macmillan Company, 1957.

---



---

# อภิปราย

## DISCUSSION

การจัดให้มีภาคอภิปรายขึ้นอีกภาคหนึ่งในวารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ตั้งแต่ฉบับนี้เป็นต้นไปนั้น มีอนุ  
สนธิมาจากการที่ท่านผู้อ่านและท่านที่สนใจในทางรัฐประศาสนศาสตร์เป็นจำนวนมาก ได้ตามปัญหาข้อข้องใจต่าง ๆ  
มายังคณะรัฐประศาสนศาสตร์บ้าง หรือตามกรมมายังบรรณาธิการวารสารรัฐประศาสนศาสตร์บ้าง ในการตอบปัญหา  
ต่าง ๆ ดังกล่าวในอดีตใช้วิธีตอบตรงไปยังผู้ถามเป็นส่วนตัวและเป็นรายตัวบุคคล การปฏิบัติเช่นนี้มีประโยชน์จำกัด  
อยู่เฉพาะผู้ถามแต่ละคนเท่านั้น กองบรรณาธิการจึงเห็นว่า เป็นการสมควรที่จะได้แก้ไขปรับปรุงวิธีการเสียใหม่เพื่อ  
ให้ประโยชน์อันจะพึงบังเกิดได้เป็นไปโดยกว้างขวางยิ่งขึ้น จึงจะนำมารวมตอบไว้ในภาคอภิปรายนี้

สำหรับปัญหาต่าง ๆ ที่จะนำมารวมตอบในภาคนี้ จะยึดถือเนื้อหาอันเป็นประเด็นสำคัญที่เป็นปัญหาข้อ  
ข้องใจ หากแต่จะจัดระเบียบวิธีการตอบเสียใหม่ในรูปการอภิปราย เพื่อความเข้าใจง่าย ไม่เครียดจนเกินไป ฉะนั้น  
คำถามทุกข้อทุกประเด็นจึงจะไม่มีชื่อผู้ถาม แต่จะใช้อักษรย่อ "ป" แทน โดยขอให้เข้าใจว่าเป็นคำย่อของคำว่า  
"ปุจฉา" หรือคำถาม ในทำนองเดียวกัน คำตอบทุกเรื่องก็จะไม่มีชื่อผู้ตอบ แต่จะใช้คำว่า "ว" แทน คือ "วิสัชนา"  
โดยวารสาร ฯ นี้ ทั้งนี้เป็นที่เข้าใจว่า นอกจากเพื่อประโยชน์ดังกล่าวแล้ว ยังจะเป็นมุลน้อมนำใจให้ผู้ที่ต้องการจะถาม  
แต่ไม่ประสงค์จะออกนามกระตือรือร้นยิ่งขึ้น ฉะนั้น กองบรรณาธิการจึงขอถือโอกาสนี้เชิญชวนท่านผู้ถามและท่าน  
ที่สนใจได้โปรดส่งคำถามไปยังกองบรรณาธิการได้เลย

อนึ่ง ขอได้โปรดเข้าใจว่า การตอบคำถามในภาคนี้เป็นหน้าที่รับผิดชอบของบรรณาธิการและกองบรรณา  
ธิการของวารสาร ฯ นี้โดยสิ้นเชิง มิได้ถือขึ้นเป็นความเห็นของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ แต่  
อย่างใดทั้งสิ้น ในกรณีที่เป็นปัญหาพาดพิงไปถึงส่วนราชการต่าง ๆ ก็จะได้ขอให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องช่วยพิจารณา  
ตอบ ในกรณีเช่นนี้ ถ้าส่วนราชการนั้นประสงค์ที่จะให้ระบุชื่อผู้ตอบไว้ด้วย ก็จะได้ดำเนินการให้เป็นไปตามความต้อง  
การ อย่างไรก็ดี คำตอบที่ตอบไปแล้วทุกข้อทุกประเด็น ถ้ามีท่านผู้อ่านที่ไม่เห็นด้วยก็ย่อมมีสิทธิโดยเต็มภาคภูมิที่จะ  
เสนอข้อคิดเห็นในทางที่ไม่เห็นด้วยได้เสมอ บรรณาธิการจะรับพิจารณาด้วยดี และจะถือเป็นวิทยาทานอย่างสูง  
เพราะบรรณาธิการระลึก และถือหลักว่า ในการอภิปรายปัญหาต่าง ๆ นั้น คนเรามีทัศนะต่างกันได้เสมอ ถ้ายังมีผู้  
ร่วมอภิปรายมากขึ้นเพียงใด ประโยชน์อันจะพึงมีก็จะมากขึ้นเพียงนั้น และยิ่งกว่านั้นยังถือว่าความรู้ในโลกมิใช่จะ  
มีจำกัดอยู่เพียงเท่าที่เรารู้

กองบรรณาธิการหวังเป็นอย่างยิ่งว่า ภาคอภิปรายนี้จะอำนวยประโยชน์ให้แก่ท่านผู้อ่านและท่านที่สนใจ  
ได้ตามสมควร เฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ที่ประสงค์จะศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในมหาวิทยาลัยแต่ไม่มีโอกาส และหวัง  
ว่าคงจะมีท่านที่สนใจส่งปัญหาไปร่วมอภิปรายในภาคนี้กว้างขวางยิ่งขึ้น

บ.ก.