

บทที่ 1

แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

1.1 บทนำ

นโยบายสาธารณะ (Public Policy) เป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาประเทศของรัฐบาล ดังนั้นในการดำเนินชีวิตของประชาชนย่อมได้รับผลกระทบจากนโยบายสาธารณะ โดยอาจเป็นผู้รับประโยชน์ เป็นผู้สนับสนุนหรือผู้คัดค้าน หรือเป็นผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ นโยบายสาธารณะจึงเป็นกระบวนการทางการเมืองที่เป็นการต่อสู้ของกลุ่มผู้มีความคิดแตกต่างกัน โดยนโยบายสาธารณะมีที่มาจากปัญหาของสังคมนั้นๆ ในการตัดสินใจทางนโยบายของรัฐเพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน นอกจากนี้นโยบายสาธารณะมีความสำคัญในการกำหนดทิศทางและแนวทางการดำเนินการพัฒนาต่างๆ ของประเทศ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม เทคโนโลยี และคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งทิศทางหรือแนวทางนั้นอาจเกิดขึ้นมาจากความคิดริเริ่มของรัฐบาล ภาคเอกชน หรือจากภาคประชาชน ทั้งนี้กระบวนการสร้างนโยบายสาธารณะที่ดีต้องเกิดจากการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเข้ามาทำงานร่วมกัน แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและความรู้ต่างๆ ร่วมกันกำหนดทิศทางหรือแนวทางการดำเนินการ และร่วมติดตามและประเมินผลนโยบายสาธารณะ เพื่อปรับปรุงและพัฒนาอันจะส่งผลในการพัฒนาประเทศต่อไป

การศึกษานโยบายสาธารณะจึงมีขอบเขตที่กว้างขวาง สลับซับซ้อน และมีตัวแสดงที่หลากหลายเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นผลมาจากการพัฒนาประเทศและบริบทการเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ทั้งในระดับโลก ระดับภูมิภาค และระดับประเทศ การศึกษาทำความเข้าใจนโยบายสาธารณะจึงมีประโยชน์อย่างมาก กล่าวคือ ทำให้เข้าใจว่านโยบายสาธารณะที่รัฐบาลกำหนดขึ้นนั้น สามารถตอบสนองต่อประเด็นปัญหาหรือความต้องการต่างๆ ของประชาชนได้หรือไม่ อย่างไรก็ตามนโยบายสาธารณะทำให้เห็นความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหารหรือระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการ หรือการวิเคราะห์หาแนวทางในการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านต่างๆ เพื่อตอบสนองและแก้ปัญหาให้กับประชาชน อย่างไรก็ตาม การพัฒนาที่ดำเนินไปอย่างรวดเร็วและรุนแรงในปัจจุบัน ทำให้การศึกษานโยบายสาธารณะไม่ใช่เป็นเพียงแคการศึกษากิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำเท่านั้น หากแต่เป็นการมุ่งศึกษาบริบทแวดล้อมที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างเปราะบางที่ส่งผลต่อการพัฒนาที่ประเทศด้านต่างๆ การทำความเข้าใจสภาพแวดล้อมเหล่านี้ จะเป็นประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจนโยบายสาธารณะ อันจะส่งผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการพัฒนาสังคมและประเทศ

การสร้างความรู้ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Public Policy Process) ซึ่งประกอบด้วย การกำหนดนโยบายสาธารณะ การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบายสาธารณะ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาและการตัดสินใจของรัฐบาล ที่ส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่และความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ปรากฏให้เห็นในรูปแบบของการบริการสาธารณะ (Public Services) ซึ่งต้องมีการดำเนินการอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม กระบวนการนโยบายสาธารณะจึงไม่เพียงแต่ทำให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชนผ่านบริการสาธารณะ แต่ยังสามารถให้เห็นถึงรูปแบบของการเมืองการปกครอง การทำหน้าที่ของสถาบันทางการเมือง ที่เป็นตัวแสดงสำคัญในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ตลอดจนตัวแสดงอื่นๆ ในกระบวนการทางการเมืองและนโยบาย ทั้งภาคเอกชน กลุ่มผลประโยชน์ และขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมต่างๆ

เพื่อให้นักศึกษามีความเข้าใจแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ ในบทนี้ผู้เขียนนำเสนอ 8 ประเด็นสำคัญ ประกอบด้วย 1) ความหมายของนโยบายสาธารณะ 2) ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ 3) ที่มาของนโยบายสาธารณะ 4) พัฒนาการและขอบข่ายของวิชานโยบายสาธารณะ 5) แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะ 6) ประเภทของนโยบายสาธารณะ 7) สภาพแวดล้อมของนโยบายสาธารณะ และ 8) ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1.2 ความหมายของนโยบายสาธารณะ

การให้ความหมายของคำว่า “นโยบายสาธารณะ” มีนักวิชาการให้ความหมายไว้ในแง่มุมที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับจุดเน้นของนักวิชาการนั้นๆ รวมทั้งมุมมองทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม หรืออีกนัยหนึ่ง อาจกล่าวได้ว่า การพัฒนาทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเป็นตัวแปรที่สำคัญในการกำหนดกรอบคิดและมโนทัศน์ของนักวิชาการในช่วงเวลานั้นๆ รวมทั้งเป็นพื้นฐานสำคัญในการกำหนดมุมมองทางดานการพัฒนาในอนาคตด้วย การทำความเข้าใจความหมายพื้นฐานของนโยบายสาธารณะจะทำให้เข้าใจถึงขอบเขตในการศึกษานโยบายสาธารณะว่าครอบคลุมประเด็นสำคัญอะไรบ้างและมีเนื้อหาสาระสำคัญอย่างไร โดยมีนักวิชาการคนสำคัญได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะไว้ สรุปได้ดังต่อไปนี้

เดวิส อีสตัน (David Easton) ได้กล่าวว่า นโยบายสาธารณะคือการจัดสรรคุณค่าต่างๆ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเพื่อสังคมโดยรวม (The Authoritative allocation of values for the whole society) ความหมายดังกล่าวเป็นความหมายที่ค่อนข้างกว้าง เช่นเดียวกับคำนิยามของ โทมัส ดาย (Thomas Dye) ที่กล่าวว่า นโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ (Public policy is whatever governments choose to do or not to do) ในส่วนที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำจะครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ ทั้งหมด ทั้งกิจกรรมที่เป็นงานประจำและกิจกรรมที่เกิดขึ้นในบางโอกาส เช่น การเก็บภาษี

มรดก การออกกฎหมายปราบปรามอาชญากรรม การยกเลิกนโยบายการเกณฑ์ทหารของบางประเทศ เป็นต้น จะเห็นได้ว่านโยบายสาธารณะตามความหมายของโรมัส ดาย มีลักษณะเป็นงานประจำในด้านต่างๆ ซึ่งเป็นสิ่งที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็อยู่ของประชาชนโดยรวม ซึ่งชี้ให้เห็นว่าสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำนั้น เป็นผลมาจากค่านิยมหรือความปรารถนาหรือความเชื่อของรัฐบาลว่าเรื่องอะไรสำคัญกว่า ดีกว่า หรือเหมาะสมกว่า จึงเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำเพื่อสนองรวม โดยรัฐบาลจะอาศัยอำนาจตามกฎหมายผ่านระบบการเมือง ซึ่งถือว่าเป็นอำนาจอันชอบธรรมในการกำหนดนโยบาย เช่น การซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ เพื่อเสริมสร้างกองทัพให้เข้มแข็งก็มีความสำคัญ หรือการขยายรถไฟรางคู่ทั่วประเทศก็มีความสำคัญ หรือการเพิ่มเงินเดือนให้ข้าราชการก็มีความสำคัญเช่นกัน แต่รัฐบาลจะต้องเลือกทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่พิจารณาว่าสำคัญก่อนเพราะมีทรัพยากรจำกัด หรือรัฐบาลเลือกที่จะไม่ทำบางเรื่อง หรือทุกเรื่อง ด้วยเหตุผลอื่นๆ ก็ได้ ดังนั้นในความหมายนี้จึงยังไม่ได้เน้นถึงวัตถุประสงค์ที่รัฐบาลต้องการกระทำ

ไอรา ชาร์แคนสกี (Ira Sharkansky) ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะว่า นโยบายสาธารณะคือกิจกรรมต่างๆ ที่รัฐบาลจัดทำขึ้น (Actions taken by government) ซึ่งครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดของรัฐบาล ทั้งบริการสาธารณะต่างๆ กฎข้อบังคับในกิจกรรมของบุคคลและหน่วยงานต่างๆ การเฉลิมฉลองในโอกาสและเทศกาลที่เป็นสัญลักษณ์ของประเทศ การควบคุมกระบวนการกำหนดนโยบายหรือการกระทำทางการเมืองอื่นๆ เช่น การศึกษา การจัดสวัสดิการ การก่อสร้างทางหลวงโดยรัฐ การรักษาความสงบเรียบร้อย การตรวจสอบควบคุมราคาสินค้า วันชาติ วันสำคัญทางศาสนา การเปลี่ยนแปลงวิธีการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา การกำหนดเงินค่าสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งต่างๆ การป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงในวงราชการ เป็นต้น เมื่อพิจารณาจากความหมายนี้ จะเห็นได้ว่ามีลักษณะคล้ายคลึงกับความหมายของ โรมัส ดาย และเป็นความหมายที่เห็นเป็นรูปธรรม แต่ยังไม่ได้นเน้นถึงวัตถุประสงค์ที่รัฐบาลต้องการกระทำ

ฮาโรลด์ ลาสเวลล์ และ อับราฮัม แคปแลน (Harold Lasswell and Abraham Kaplan) ได้ให้คำจำกัดความของนโยบายสาธารณะว่า นโยบายสาธารณะ คือ โครงการที่มีการกำหนดเป้าประสงค์ (Goals) คุณค่า (Values) และแนวปฏิบัติ (Practices) เพื่อให้เกิดการกระทำ (A projected program of goals, values and practices) ซึ่งความหมายดังกล่าวเป็นการนิยามนโยบายสาธารณะในมุมมองแบบรัฐประศาสนศาสตร์ กล่าวคือ เป็นการอธิบายให้เห็นว่านโยบายสาธารณะจะต้องมีเป้าหมาย วัตถุประสงค์ หรือแนวทางปฏิบัติ อย่างใดอย่างหนึ่งที่ชัดเจน แสดงให้เห็นว่ากระบวนการนโยบายสาธารณะไม่ใช่ครอบคลุมแค่การกำหนดนโยบาย แต่รวมถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย

เจมส์ แอนเดอร์สัน (James Anderson) ได้ให้คำนิยามวาทนโยบายสาธารณะ คือ ชุดของกิจกรรมที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวของกันตามที่มุ่งหวังไว้ และดำเนินการโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในการแก้ไขปัญหาหรือเรื่องที่อยู่ในความสนใจให้บรรลุเป้าหมายหรือสนองตอบต่อวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ (A purposive course of action followed by and actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern) การนิยามเช่นนี้ ชี้ให้เห็นวาทนโยบายสาธารณะเกิดขึ้นภายใต้ระบบการเมือง โดยมีวัตถุประสงค์ที่แน่นอน และมีการชี้ให้เห็นถึงบทบาทของบุคคลหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องของการจัดการกับปัญหานั้นๆ ซึ่งเป็นความหมายที่เน้นให้เกิดการนำไปปฏิบัติจริง

ลูอิส โคนิก (Louis Koenig) ให้ความหมายนโยบายสาธารณะว่าหมายถึง กิจกรรมที่รัฐบาลกระทำหรือไม่กระทำ ซึ่งมีผลกระทบต่อความกินดีอยู่ดีของประชาชน เช่น นโยบายควบคุมกำลังอาวุธ นโยบายกำลังทหาร นโยบายควบคุมมลภาวะในอากาศ นโยบายสวัสดิการและสังคมสงเคราะห์ เป็นต้น นโยบายสาธารณะนี้มีเนื้อหาและผลของนโยบายที่ตามมาในการกำหนดชีวิตและอนาคตของประชาชน

มยุรี อนุมานราชชน ให้ความหมายของคำวาทนโยบายสาธารณะออกเป็น 2 แนวทาง ดังนี้ แนวทางแรกนโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรม/การกระทำของรัฐบาล และมีมติการเลือกตั้งตัดสินใจของรัฐบาล แนวทางที่สองนโยบายสาธารณะหมายถึงแนวทางในการกระทำของรัฐบาล ซึ่งอาจกล่าวว่าเป็นแนวทางกว้างๆ ที่รัฐบาลได้กระทำการตัดสินใจเลือกและกำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อชี้้นำให้มีกิจกรรม/การกระทำต่างๆ เกิดขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้โดยมีการวางแผน การจัดทำโครงการ วิธีการบริหารงานหรือกระบวนการดำเนินงาน ให้บรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ด้วยวิธีปฏิบัติงานที่ถูกต้อง เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และความต้องการของประชาชนและผู้ให้บริการในแต่ละเรื่อง

ติน ปรัชญพฤทธ์ ได้นิยามนโยบายสาธารณะว่า การที่รัฐบาลตัดสินใจกระทำหรือไม่กระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่ง และการตัดสินใจเช่นนั้นนั้นมีผลบังคับตามกฎหมาย นั่นก็คือ หากประชาชนไม่ปฏิบัติตามจะต้องได้รับโทษ

ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิงษ์ ได้สรุปวาทนโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางปฏิบัติของรัฐบาล ซึ่งกำหนดวัตถุประสงค์แน่นอนไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง คือ เพื่อแก้ปัญหาในปัจจุบัน เพื่อป้องกันหรือหลีกเลี่ยงปัญหาในอนาคต และเพื่อก่อให้เกิดผลที่พึงปรารถนา รัฐบาลมีความจริงใจและจริงจังที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ และนโยบายอาจเป็นบวกหรือเป็นลบ หรืออาจจะเป็นการกระทำหรืองดเว้นการกระทำก็ได้

วรเดช จันทรศร ให้ความหมายของคำวาทนโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางหรือมาตรการที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐกำหนดขึ้น โดยมีเจตนาเพื่อแก้ไขปัญหา

ศุภชัย ยาวะประภาส กล่าวว่ นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล ซึ่งรวมทั้งกิจกรรมที่ผ่านมาในอดีต กิจกรรมที่กำลังดำเนินอยู่ในปัจจุบัน และกิจกรรมที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ นิยามนโยบายสาธารณะว่า เป็นแนวทางปฏิบัติที่รัฐบาลตั้งใจจะทำ ต้องเลือกทางเลือกและกำหนดเป็นแผนงานและโครงการ หมายความว่ารวมถึงการเลือกไม่ทำด้วย มีเป้าหมายเพื่อบรรลุผลประโยชน์สาธารณะ และนโยบายสาธารณะไม่ใช่นโยบายของรัฐบาลอย่างเดียว แต่รวมถึงนโยบายของภาคสังคมและบทบาทของภาคสังคมด้วย

จากความหมายดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางปฏิบัติหรือกิจกรรมต่างๆ ที่รัฐบาลของประเทศหนึ่งๆ กำหนดขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาหรือสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งอาจมีแผนและโครงการรองรับเพื่อเป็นแนวทางไปสู่การปฏิบัติหรือการดำเนินการต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยแนวทางปฏิบัติหรือกิจกรรมต่างๆ นั้น อาจส่งผลกระทบต่อทั้งทางบวกและทางลบ ดังนั้นนโยบายสาธารณะจึงเป็นเครื่องมือในการกำหนดทิศทางและแนวทางการดำเนินการพัฒนาด้านต่างๆ ของประเทศ

1.3 ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ

การดำเนินนโยบายสาธารณะมีผลกระทบต่อประชาชนโดยรวมทั้งประเทศ อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อกลับไปยังผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดและการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ความสำคัญของนโยบายสาธารณะมี 2 ลักษณะ ประกอบด้วย (1) ความสำคัญต่อตัวแสดง (Actors) ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ และ (2) ความสำคัญต่อการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของประเทศ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1.3.1 ความสำคัญของนโยบายสาธารณะต่อตัวแสดง (Actors)

1) ประชาชน

นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตทางการเมือง มีขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้น โดยหลักการในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ประชาชนจึงมีสิทธิและสามารถแสดงออกซึ่งความต้องการของตนเองได้ โดยผ่านกลไกต่างๆ ทางการเมือง เช่น พรรคการเมือง นักการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ ระบบราชการ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น เมื่อพิจารณาในเชิงทฤษฎีระบบ (System Theory) ตามแนวคิดของเดวิด อีสตัน (David Easton) หากความต้องการของประชาชนได้รับการพิจารณาและนำเสนอสู่สาธารณะ และถ่านโยบายสาธารณะสามารถตอบสนองต่อความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคมได้ รัฐบาลก็ย่อมจะได้รับพลังสนับสนุน (Support) จากประชาชน เพื่อนำประเด็นต่างๆ

เหล่านั้นเขาสุระระบบการเมือง เพื่อการพิจารณาและกลั่นกรองให้เป็นนโยบายสาธารณะ ซึ่งก็คือผลผลิตทางการเมือง เมื่อนโยบายได้รับการนำไปปฏิบัติและปรากฏผลเป็นรูปธรรมแล้ว หรืออาจจะไม่ได้รับการนำไปปฏิบัติหรือปฏิบัติแล้วแต่ไม่บังเกิดผล สิ่งเหล่านั้นจะกลายเป็นผลสะท้อนกลับไปสู่รัฐบาล ซึ่งอาจจะอยู่ในลักษณะของความเชื่อมั่นหรือการต่อต้านการปฏิบัติงานของรัฐบาล แล้วแต่กรณี จะเห็นได้ว่านโยบายสาธารณะจะเป็นทั้งผลอันเกิดจากขอเรียกร้องหรือความต้องการของประชาชน จะมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและความเปราะบางของประชาชน และจะเป็นผลกระทบต่อการแสดงออกในเชิงทัศนคติและพฤติกรรมของประชาชนต่อการใช้อำนาจรัฐหรือการดำเนินงานของรัฐอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

2) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หมายถึง กลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมจากนโยบายของรัฐบาล ซึ่งอาจเป็นได้ทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน หรือแม้แต่สังคมโดยทั่วไป ตัวอย่างเช่น การกำหนดนโยบายและมาตรการควบคุมค่าโดยสารรถประจำทางในช่วงที่ราคาน้ำมันเพิ่มสูงขึ้น ย่อมส่งผลกระทบต่อต้นทุนและผลประกอบการของผู้ประกอบการรถโดยสารประจำทาง และอาจส่งผลกระทบต่อหน่วยงานภาครัฐบางหน่วยที่มีภารกิจจัดการให้บริการรถโดยสารประจำทาง เป็นต้น ทั้งนี้ กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอาจหมายรวมถึงกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) ในรูปแบบต่างๆ

3) ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

จากงานเขียนของแฟรงค์ เจ กูดโนว์ (Frank J. Goodnow) ที่ชื่อ Politics and Administration: A Study in Government มีเนื้อหาสำคัญคือ การเมืองจะต้องมีหน้าที่แยกออกจากการบริหาร จึงทำให้หน้าที่สำคัญของรัฐบาลมี 2 ประการ คือ (1) หน้าที่ทางการเมือง โดยเป็นบทบาทหน้าที่ของรัฐบาลในการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐในการบริหารประเทศ ซึ่งปรากฏให้เห็นในรูปแบบของแถลงการณ์และ/หรือนโยบายสาธารณะ และ (2) หน้าที่ทางการบริหาร โดยเป็นบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารและข้าราชการ ในการบริหารงานตามนโยบายที่ถูกระบุโดยรัฐบาล เพื่อตอบสนองต่อเจตนารมณ์ของรัฐในการบริหารประเทศ ถ้าผู้ปฏิบัติไม่สามารถนำนโยบายที่กำหนดไปปฏิบัติได้ หรือปฏิบัติแล้วแต่ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ ประชาชนผู้รับผลของนโยบายก็จะเกิดขอเรียกร้องหรือเกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของผูปฏิบัติ ซึ่งอาจหมายรวมถึงรัฐบาลด้วย สะท้อนให้เห็นว่าผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและเจ้าหน้าที่ในระบบราชการจะต้องเป็นทั้งผู้รับและผู้ปฏิบัติในเวลาเดียวกัน ซึ่งก็คือการรับนโยบายและแปลงนโยบายให้เป็นแผนงานหรือโครงการ ขณะเดียวกันผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องนำนโยบายที่ได้รับการแปลงแล้วไปปฏิบัติ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐบาลในการบริหารประเทศ รวมทั้งความต้องการของประชาชนในทุกๆระดับ

4) ผู้กำหนดนโยบาย

รัฐบาลมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเพื่อตอบสนองของความต้องการของประชาชน โดยคำนึงถึงค่านิยมทางสังคมและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยรวมทั้งประเทศ หากรัฐบาลสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ ก็เป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชน และจะกลายเป็นแรงสนับสนุนต่อการดำเนินงานของรัฐบาลในด้านอื่นๆ ในทางกลับกัน หากนโยบายที่กำหนดขึ้นไม่สอดคล้องกับค่านิยมหรือความต้องการของประชาชน หรือการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ก็ย่อมก่อให้เกิดการไม่ยอมรับในการใช้อำนาจของรัฐบาล

1.3.2 ความสำคัญในมิติของการพัฒนาและการแก้ไขปัญหา

ประการแรก ความสำคัญต่อผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ รัฐบาลเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบต่อการกำหนดนโยบายเพื่อบริหารประเทศ หากรัฐบาลกำหนดนโยบายสาธารณะที่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน ทั้งในด้านค่านิยมของสังคมและการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพของประชาชน จะทำให้รัฐบาลได้รับความศรัทธาเชื่อมั่นจากประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ารัฐบาลสามารถนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ (effectiveness) และประสิทธิภาพ (efficiency) จะยิ่งทำให้รัฐบาลได้รับการยอมรับและความนิยมจากประชาชนอย่างกว้างขวาง ผลดังกล่าวจะส่งเสริมให้รัฐบาลมีโอกาสดำรงอำนาจในการบริหารประเทศยาวนานขึ้นโดยอาจได้รับความไว้วางใจจากการเลือกตั้งให้ทำหน้าที่รัฐบาลบริหารประเทศต่อไปอีก ในทางตรงกันข้าม หากรัฐบาลกำหนดนโยบายสาธารณะที่ไม่สอดคล้องกับค่านิยมหรือความต้องการของประชาชน ประชาชนอาจรวมตัวกันคัดค้านเพื่อกดดันให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงนโยบาย หรืออาจมีความรุนแรงถึงขั้นทำให้รัฐบาลต้องหมดอำนาจไป หรือในบางกรณีถึงแม้ว่ารัฐบาลจะได้กำหนดนโยบายสาธารณะที่สอดคล้องกับค่านิยมและความต้องการของประชาชน แต่รัฐบาลไม่สามารถจะนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย จะทำให้ประชาชนเสื่อมศรัทธาต่อการบริหารงานของรัฐบาล และอาจส่งผลให้รัฐบาลหมดโอกาสที่จะบริหารประเทศต่อไป ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่านโยบายสาธารณะมีผลต่อการดำรงอยู่ของรัฐบาลอย่างสำคัญ

ประการที่สอง ความสำคัญต่อประชาชน เนื่องจากนโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตทางการเมืองเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้น ประชาชนจึงสามารถแสดงออกซึ่งความต้องการของตนผ่านกลไกต่างๆ ทางการเมือง เช่น พรรคการเมือง ผ่านกลุ่มอิทธิพลและผลประโยชน์ ผ่านระบบราชการ ผ่านนักการเมือง ผ่านฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น ความต้องการ (demands) และการสนับสนุน (supports) ของประชาชนจะถูกนำเข้าสู่ระบบการเมือง (Political System) ไปเป็นนโยบายสาธารณะ เมื่อนโยบายสาธารณะถูกนำไปปฏิบัติและปรากฏผลลัพธ์ตามเป้าประสงค์ที่พึงปรารถนาจะทำให้ประชาชนได้รับความพอใจ และส่งผลต่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน จะทำให้ประชาชนเชื่อมั่นและศรัทธาต่อการบริหารงานของรัฐบาลมากยิ่งขึ้น ในทางตรงกันข้าม หากผลลัพธ์และคุณภาพของการนำนโยบาย

สาธารณะไปปฏิบัติไม่เป็นไปตามเป้าประสงค์ที่พึงปรารถนาของประชาชน จะส่งผลให้วิถีชีวิตของประชาชนตกต่ำ ปรากฏการณ์เช่นนี้จะทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นและศรัทธาต่อรัฐบาล รัฐบาลจะต้องพยายามปรับเปลี่ยนหรือปรับปรุงการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นเพื่อเรียกศรัทธาคืนจากประชาชน มิฉะนั้นประชาชนอาจไม่ให้การสนับสนุนรัฐบาลอีกต่อไป

นอกจากความสำคัญดังกล่าว นโยบายสาธารณะยังมีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศของรัฐบาลในด้านต่างๆ ดังนี้

1) นโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ แนวทางการพัฒนาประเทศจะมีทิศทางอย่างไร เน้นหนักด้านไหน ล้วนขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลแต่ละรัฐบาลเป็นสำคัญ ในอดีตบางประเทศถึงมีนโยบายปิดประเทศ ไม่ต้องการที่จะมีความสัมพันธ์กับประเทศใด ต้องการให้ประเทศและประชาชนของตนดำรงอยู่อย่างโดดเดี่ยว ปลอดภัยจากการแทรกแซงของอิทธิพลภายนอก นโยบายดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อความก้าวหน้าของประเทศอย่างมาก ประชาชนถูกปิดกั้นให้อยู่กับความล้าหลังและด้อยพัฒนา หรือบางประเทศอาจเห็นว่าการผลิตทางเกษตรให้ผลตอบแทนต่ำ จะทำให้เกษตรกรจมปลักอยู่กับความยากจนก็อาจเปลี่ยนจุดเน้นการพัฒนา โดยกำหนดนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมการเกษตรเพื่อแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรให้เป็นผลผลิตทางอุตสาหกรรม โดยคาดหวังว่าจะทำให้ผลผลิตมีมูลค่าเพิ่มมากขึ้น

2) นโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยทั่วไปประชาชนในฐานะสมาชิกของประเทศมีหน้าที่และพันธะผูกพันที่ต้องอุทิศตนเพื่อประเทศด้วยส่วนหนึ่ง อาทิเช่น การต้องเป็นทหารรับใช้ชาติ หรือการที่ประชาชนที่มีรายได้ต้องเสียภาษีให้แก่รัฐ เมื่อประชาชนมีส่วนสำคัญที่จะต้องรับผิดชอบต่อประเทศดังนี้ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลด้วยเช่นกันที่จะต้องกำหนดนโยบายในการตอบสนองความต้องการของประชาชน เช่น ความต้องการในด้านการศึกษา การสาธารณสุข สวัสดิการ สวัสดิภาพ และการมีงานทำอย่างมั่นคง เป็นต้น

3) นโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของประชาชน ระดับความรุนแรงและลักษณะของปัญหาในแต่ละประเทศล้วนมีความแตกต่างกัน แต่ทุกประเทศรัฐบาลที่ดีต้องให้ความสนใจในการแก้ไขปัญหาของประชาชน โดยเฉพาะปัญหาที่สำคัญจะต้องได้รับความสนใจการแก้ไขเป็นลำดับต้นๆ เช่น ปัญหาความยากจนของประชาชนส่วนใหญ่ หากรัฐบาลบริหารประเทศและส่งผลให้คนส่วนน้อยมั่งคั่งแต่ส่วนใหญ่ยากจน ปรากฏการณ์เช่นนี้จะก่อให้เกิดอันตรายต่อเสถียรภาพของประเทศในอนาคตเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องถือเป็นนโยบายสำคัญเร่งด่วนที่จะต้องเร่งขจัดปัญหาความยากจนของคนส่วนใหญ่ให้หมดไปหรืออย่างน้อยลง

4) นโยบายสาธารณะเป็นการใช้อำนาจของรัฐบาลเพื่อจัดสรรค่านิยมทางสังคมโดยทั่วไป เช่น บางสังคมที่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน และจะกำหนดนโยบายใดๆ ที่มีลักษณะละเมิดสิทธิมนุษยชน

มิได้ หรือนโยบายเกี่ยวกับความเสมอภาคระหว่างบุรุษและสตรี รัฐบาลจะกำหนดนโยบายใดๆ ที่ละเมิดค่านิยมดังกล่าวมิได้

5) นโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการเสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคม ความเป็นธรรมในสังคมเป็นอุดมการณ์ที่สำคัญของระบบการเมืองสมัยใหม่ กล่าวคือ นิยามใดๆของรัฐบาลจะต้องมีจุดมุ่งหมายในการสร้างความเป็นธรรมในสังคม ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และทางการเมือง ในทางเศรษฐกิจ รัฐบาลจะต้องยกเลิกนโยบายที่คุ้มครองการผูกขาดทางเศรษฐกิจและส่งเสริมให้มีการแข่งขันอย่างเสรีเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแข่งขันทางเศรษฐกิจอย่างเสรี จะส่งผลให้การผลิตและการบริการทางเศรษฐกิจมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น โดยประชาชนจะได้รับประโยชน์จากการซื้อสินค้าและบริการอย่างเป็นธรรมและเป็นกลไกสำคัญในการขจัดสภาพ “รวบกระจุก จนกระจาย” ของประชาชนได้ ในทางสังคม รัฐบาลจะต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีโอกาสได้รับสวัสดิการจากรัฐอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ทั้งในเรื่องการศึกษา สาธารณสุข การประกันสังคม การประกันการจ้างงาน และเงินบำเหน็จบำนาญหลังเกษียณอายุ โดยยึดหลักว่าประชาชนที่ทำงานและเสียภาษีให้รัฐจะต้องได้รับสวัสดิการดังกล่าวอย่างเสมอภาค โดยไม่จำกัดอยู่เฉพาะบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เป็นต้น ในทางการเมือง รัฐบาลจะต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองอย่างเสมอภาค โดยไม่จำกัดเรื่องเพศ ศาสนา เชื้อชาติ หรือสีผิว หรือความเป็นธรรม ประชาชนทุกคนจะต้องได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเสมอภาคเท่าเทียม โดยไม่มีข้อจำกัดเรื่องฐานะทางเศรษฐกิจ ฐานะทางสังคม หรือฐานะทางการเมือง เพื่อประชาชนได้รับความเป็นธรรมอย่างเสมอภาค

6) นโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการเสริมสร้างเสมอภาค โดยธรรมชาติมนุษย์เกิดมามีความสามารถไม่เท่าเทียมกัน บ้างมีความสามารถในวิทยาศาสตร์หรือคณิตศาสตร์ ทางศิลปศาสตร์ บ้างมีความสามารถในกีฬา และอื่นๆ เป็นต้น

7) นโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการกระจายรายได้ให้แก่ประชาชน ภารกิจสำคัญของรัฐบาลในการบริหารประเทศประการหนึ่ง คือ การกระจายรายได้ในหมู่ประชาชนอย่างเป็นธรรม เป้าประสงค์การพัฒนาประเทศที่พึงปรารถนาทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับประโยชน์จากผลการพัฒนาอย่างเป็นธรรมและกว้างขวาง ทั้งนี้ เพื่อขจัดช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนให้หมดไปหรือลดช่องว่างให้เหลือน้อยที่สุด

8) นโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการกระจายความเจริญไปสู่ชนบทในสังคม ความแตกต่างกันมากระหว่างชุมชนเมืองและชุมชนชนบท รัฐบาลจะต้องกำหนดนโยบายให้กระจายความเจริญไปสู่ชนบท เพื่อลดการเคลื่อนย้ายของประชาชนจากชุมชนชนบทเข้าสู่ชุมชนเมือง นโยบายการกระจายอำนาจทางการเมือง การปกครอง การบริหาร และการคลังเพื่อให้ประชาชนในชนบทสามารถกำหนดแนวทางการบริหารการพัฒนา และการพึ่งตนเองได้อย่างเป็นรูปธรรม ปัจจัยดังกล่าวเป็นรากฐานสำคัญในการ

กระจายสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนการคมนาคมไปสู่ชนบท ทำให้ชนบทเป็นศูนย์กลางการผลิตและการบริการที่สามารถพึ่งตนเองได้

9) นโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การพัฒนาประเทศให้มีสมรรถนะในการปกป้องตนเองจากการเอาัดเอาเปรียบของต่างประเทศที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพราะเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาการผลิตทั้งการผลิตสินค้าและบริการ และเป็นการผลิตที่ก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มสูง ทำให้ประชาชนได้รับผลตอบแทนในระดับสูง ทำให้มีรายได้ดีและมีคุณภาพชีวิตสูง นอกจากนี้ ยังช่วยรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ ทำให้ลดการขาดดุลการค้าและดุลบริการ หรือถ้าพัฒนาถึงระดับที่ก้าวหน้าทัดเทียมกับประเทศที่มีศักยภาพทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ส่งผลให้ได้เปรียบทั้งดุลการค้าและดุลบริการ เป็นการเพิ่มความมั่นคงให้กับประเทศชาติและประชาชนสมดังเป้าประสงค์ที่ปรารถนา ในทางตรงกันข้าม หากรัฐบาลของประเทศใดไม่ให้ความสำคัญอย่างจริงจังต่อนโยบายการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทำให้การพัฒนาประเทศล่าช้า เพราะต้องพึ่งพาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจากต่างประเทศ

10) นโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ปัจจุบันปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่สังคมโลกให้ความสนใจเอาใจใส่มากขึ้น แม้รัฐบาลบางประเทศจะไม่ให้ความสนใจแต่อาจจะถูกกดดันจากประเทศมหาอำนาจให้สนใจ จัดทำมาตรการป้องกันรักษาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมิฉะนั้นจะถูกแทรกแซงทางเศรษฐกิจ เป็นต้น ในขณะเดียวกัน ประเทศที่มีชนชั้นกลางมากขึ้น ประชาชนกลุ่มนี้จะเพิ่มการเรียกร้องต่อรัฐบาลให้สนใจต่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมด้วย การกำหนดนโยบายและมาตรการต่างๆ เพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและเพื่อควบคุมมลพิษทั้งทางอากาศและทางน้ำ นอกจากนี้ อาจจะมีองค์กรเอกชน (NGO: Non Governmental Organization) ที่ทำกิจกรรมเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะเข้าไปมีบทบาทแนะนำ และส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชนต่างๆ มีส่วนร่วมต่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมากขึ้น และอาจมีบทบาทในการคัดค้านโครงการของรัฐบาลที่จะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ นโยบายสาธารณะมีความสำคัญต่อการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในมิติต่างๆ ของประเทศ รวมทั้งยังส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ที่มาและเหตุผลของการพัฒนานโยบายสาธารณะ สามารถจำแนกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

(1) การกำหนดนโยบายเพื่อการแก้ไขปัญหาหรือการพัฒนา แลวแต่กรณี จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อยังไม่มีนโยบายในเรื่องนั้นๆ ปรากฏอยู่

(2) การยกระดับความเข้มข้นของนโยบาย กล่าวคือ หากรัฐบาลได้มีนโยบายหรือกำลังดำเนินการตามนโยบายนั้นๆ อยู่ แต่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาสังคมและประเทศได้ นโยบายเหล่านั้นก็จำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

(3) การบังคับใช้นโยบาย จะเกิดขึ้นทั้งในช่วงของการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือในช่วงหลังจากที่นโยบายได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้มีความเหมาะสม ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ณัฐฐา วรินฉัยภาค ได้แสดงให้เห็นความสำคัญของนโยบายสาธารณะ ไว้ดังนี้

1) สำคัญต่อผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะรัฐบาล เพราะรัฐบาลมีหน้าที่ที่สำคัญที่สุดคือ การบริหารประเทศ นโยบายที่สามารถแก้ไขปัญหาของสังคมได้ จะทำให้ประชาชนให้การสนับสนุนรัฐบาลต่อไป ช่วยลดหรือแก้ปัญหาความล้มเหลวของรัฐบาลในอดีต เนื่องจากขาดนโยบายที่ชัดเจน

2) สำคัญต่อข้าราชการประจำ ซึ่งมีหน้าที่รับนโยบายไปปฏิบัติ ที่ได้อาศัยนโยบายเป็นแนวทางในการปฏิบัติกิจกรรม และป้องกันการปฏิบัติตามอารมณ์ของฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ

3) สำคัญต่อประชาชน เนื่องจากนโยบายสาธารณะเกิดขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จะสามารถเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยพิจารณาจากนโยบายพรรคการเมืองที่ผู้สมัครนั้นสังกัดอยู่ และสำคัญต่อประชาชนกลุ่มอาชีพต่างๆ และผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ ในอันที่จะใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงพฤติกรรมให้เหมาะสมสอดคล้องกับนโยบายที่รัฐบาลประกาศให้ทราบ

4) สำคัญสำหรับผู้ที่ศึกษานโยบายสาธารณะ เพื่อนำความรู้ไปใช้ในการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาสาธารณะและเสนอทางเลือกในการตัดสินใจ เพื่อให้ได้มาซึ่งนโยบายที่ดีนำไปปฏิบัติได้ประสบผลสำเร็จ

ชนิดา จิตตรุทธะ ได้อธิบายเพิ่มเติมเกี่ยวกับความสำคัญของนโยบายสาธารณะในการบริหารจัดการมีหลายประการ ดังต่อไปนี้

1) เป็นเครื่องชี้แนะและกรอบในการวางแผนงานของหน่วยงานที่มีหน้าที่ดำเนินนโยบาย นอกจากนี้ยังเป็นเครื่องมือในการประสานงาน เนื่องจากนโยบายจะช่วยให้หน่วยปฏิบัติงานเข้าใจถึง เป้าหมาย แนวปฏิบัติและทิศทางการดำเนินงานร่วมกัน ทำให้เกิดความเข้าใจ ความร่วมมือและการประสานงานกันได้สะดวกขึ้น

2) เป็นเครื่องชี้แนะการบริหารขององค์กร โดยเป็นเครื่องมือที่ทำให้ผู้บริหารทราบว่าทำอะไร และใช้ปัจจัยชนิดใดบ้าง เปรียบเสมือนเข็มทิศและหางเสือที่ช่วยให้การบริหารงานดำเนินไปถูกทิศทาง ซึ่งจะช่วยสนับสนุนความชอบธรรมในการใช้อำนาจของผู้บริหาร และช่วยให้เกิดการพัฒนาทางการบริหาร ในแง่ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนความสำคัญต่อประชาชน นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตทางการเมือง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้น ประชาชนสามารถแสดงออกซึ่งความต้องการของตนผ่านกลไกทางการเมืองต่างๆ เช่น ระบบราชการ นักการเมือง ความต้องการดังกล่าวจะถูกนำเข้าสู่ระบบการเมืองและผ่านกระบวนการในการต่อสู้เชิงนโยบาย เพื่อจะกำหนดออกมาเป็นนโยบายสาธารณะ หากมีการนำนโยบายสาธารณะที่กำหนดออกมาไปปฏิบัติและได้ผลลัพธ์ที่มีตามเป้าหมายของนโยบายสาธารณะที่วางไว้ ก็จะสามารถแก้ไขปัญหาสาธารณะและทำให้ประชาชนมีสภาพความเป็นอยู่หรือคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

1.4 ที่มาของนโยบายสาธารณะ

1.4.1 ที่มาของนโยบายสาธารณะที่เป็นไปตามหลักปรัชญาต่างๆ ดังนี้

1) นโยบายสาธารณะเกิดขึ้นได้เพราะเป็นไปตามหลักปรัชญาการให้ความคุ้มครอง (protectorism) นโยบายสาธารณะเกิดขึ้นได้เพื่อปกป้องและคุ้มครองคนในสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่ง คนที่อ่อนแอและด้อยกว่าคนทั่วไปในสังคม รวมทั้งความขัดแย้งของคนในสังคมส่วนรวมอีกด้วย

2) นโยบายสาธารณะเกิดขึ้นได้ตามปรัชญาหลักเหตุผล (rationalism) ตามความเชื่อของหลักเหตุผล ได้ก่อให้เกิดนโยบายสาธารณะเพื่อแก้ปัญหาและป้องกันปัญหาได้ด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์และความรู้ในเรื่องอื่นๆ ตามหลักเหตุผลโดยทั่วไป

3) นโยบายสาธารณะเกิดขึ้นได้ตามปรัชญาตัวแทนนิยม (brokerism) เป็นความเชื่อที่ว่า นโยบายสาธารณะเกิดขึ้นได้โดยอาศัยตัวแทนของสังคมที่มีผลประโยชน์ร่วมกันเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม

4) นโยบายสาธารณะเกิดขึ้นได้ตามปรัชญาปฏิบัตินิยม (pragmatism) นโยบายสาธารณะเกิดขึ้นได้ด้วยเหตุผลที่ว่านโยบายใดสามารถนำไปปฏิบัติได้แล้วมีประโยชน์ต่อสาธารณะและปฏิบัติได้จริงก็ให้ใช้นโยบายนั้นได้เลย

5) นโยบายสาธารณะเกิดขึ้นตามหลักปรัชญาการกระจายผลประโยชน์ (transferism) เพื่อต้องการกระจายผลประโยชน์จากผู้ที่มี (the haves) ไปสู่ผู้ที่ไม่มี (the have-nots) ในสังคม เช่น นโยบายการเก็บภาษีผู้มีรายได้มากกว่าผู้มีรายได้น้อยแล้วนำไปจัดสวัสดิการให้กับคนยากจนทั้งหลาย

6) นโยบายสาธารณะเกิดขึ้นตามหลักปรัชญาเอกัตถประโยชน์นิยม (egoism) ตามหลักปรัชญานี้เชื่อว่านโยบายสาธารณะเกิดขึ้นเพื่อสนองความต้องการของข้าราชการที่มีอำนาจในการสร้างอาณาจักร (empire building) ก็หมายความว่ามินโยบายใหม่ๆ เพื่อผลประโยชน์ของผู้มีอำนาจโดยเฉพาะ

1.4.2 นโยบายสาธารณะเกิดขึ้นได้ตามหลักความจำเป็น ได้แก่

1) ความล้มเหลวของตลาด (market failure)

1.1) การไหลเวียนของข้อมูลไม่สมบูรณ์ (the imperfect flow of information) จำเป็นต้องมีนโยบายสาธารณะด้านการค้าภายในและนโยบายด้านการควบคุมราคาสินค้าและบริการ ทั้งนี้เพราะผู้บริโภคขาดความรู้ความเข้าใจในข้อมูลเกี่ยวกับราคาของสินค้าและบริการ ดังนั้น รัฐบาลจำเป็นต้องกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อทำให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้บริโภคหรือผู้ผลิตสินค้าและบริการจะไดรรู้ว่าราคา

สินค้าและบริการของตนเป็นอย่างไร มีราคาเท่าไร เป็นต้น หน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบายไปบริหารหรือนำไปปฏิบัติ ได้แก่ กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น

1.2) ค่าใช้จ่ายในการบริหาร (transaction costs) นโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้นเพราะรัฐบาลจะต้องเข้ามากำหนดนโยบายบางลักษณะที่ต้องใช้งบประมาณหรือค่าใช้จ่ายจำนวนมากในการบริหาร เช่น การคมนาคมขนส่งระบบรถไฟฟ้าและประปาของประเทศ เป็นต้น เอกชนไม่สามารถแบกรับค่าใช้จ่ายจำนวนมากเหล่านั้นได้ หรือลงทุนแล้วไม่คุ้มค่าจึงไม่มีการลงทุน รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเข้ามารับผิดชอบต่อข้อกำหนดนโยบายการคมนาคมขนส่งโดยรถไฟฟ้าเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและการขนถ่ายสินค้าต่างๆ ที่จำเป็นอีกด้วย

1.3) ไม่มีตลาดสำหรับสินค้าบางชนิด (the nonexistence of markets for some goods) หมายความว่ารัฐบาลจะต้องกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อผลิตสินค้าและบริการแทนเอกชน ทั้งนี้เพราะเอกชนจะไม่ผลิตสินค้าและบริการบางประเภท เช่น ความมั่นคงภายในและความมั่นคงภายนอกประเทศ ทั้งนี้เพราะจะไม่มีผลกำไรในการผลิตสินค้าและบริการประเภทความมั่นคงภายในและความมั่นคงภายนอก ซึ่งได้แก่ นโยบายการจัดตั้งกองกำลังตำรวจเพื่อรักษาความมั่นคงภายในและกำหนดนโยบายการจัดตั้งกองกำลังทหารทั้งบก เรือ อากาศ และกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อรักษาความมั่นคงภายนอกประเทศ เป็นต้น

1.4) อำนาจของตลาด (market power) เนื่องจากอำนาจของตลาดของกลุ่มคนต่างๆ ไม่เท่ากัน อาจเอารัดเอาเปรียบกันในด้านราคาสินค้าและบริการกันได้ เช่น การค้ากำไรเกินควร เป็นต้น ดังนั้นรัฐบาลจะต้องกำหนดนโยบายการควบคุมราคาสินค้าและบริการ ทั้งสินค้าและบริการของผู้ผลิตสินค้าและบริการนั้นๆ หรือผู้ค้าขายสินค้าและบริการในตลาดก็ตาม

1.5) ผลกระทบจากการผลิตที่มีผลกระทบต่อสวัสดิการของส่วนรวม (externalities) เห็นได้อย่างชัดเจน เช่น นโยบายการควบคุมมลพิษทั้งทางน้ำและทางอากาศมิให้โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยสารพิษออกทางอากาศหรือทางน้ำแล้วเป็นอันตรายต่อประชาชนในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง เป็นต้น

1.6) สินค้าและบริการสาธารณะ (public goods) รัฐบาลมีความจำเป็นจะต้องจัดหาสินค้าและบริการให้แก่ประชาชนในภาพรวมจึงจำเป็นต้องกำหนดนโยบายในการผลิตสินค้าและบริการ รวมทั้งการให้บริการสินค้าและบริการต่างๆ ตามความจำเป็นของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ เช่น นโยบายการสร้างถนนหนทาง ทางบก ทางเรือ และทางอากาศ เป็นต้น

2) ความล้มเหลวของการเมืองการปกครอง (government failure) จึงต้องกำหนดนโยบายเพื่อแก้ปัญหาหรือเพื่อป้องกันปัญหาความล้มเหลวของการเมืองการปกครองในด้านต่างๆ ดังนี้

2.1) ปัญหาของประชาธิปไตยโดยตรง (direct democracy) ประชาธิปไตยโดยตรงเป็นการเมืองการปกครองที่ทุกคนในสังคมเข้ามาทำหน้าที่โดยตรง แต่ที่เป็นปัญหาก็เพราะผู้มีอำนาจทาง

การเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในสังคมนั้นๆ ย่อมมีสิทธิและเสียงดังกว่าคนอื่นๆ จำเป็นจะต้องมีนโยบายเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้มีอำนาจเหนือกว่าผู้อื่นดังกล่าวก้าวแล้วเอาหัวเข่าเปรียบคนอื่นในสังคม

2.2) ปัญหาของประชาธิปไตยโดยอ้อมหรือโดยผู้แทน (representative democracy) ปัญหาที่เกิดขึ้นได้เพราะการได้มาซึ่งอำนาจของฝ่ายการเมืองโดยกระบวนการเลือกตั้งที่ฉ้อฉล ททุจริต การเลือกตั้ง ซื่อลทธิและขายเสียง จำเป็นที่รัฐจะต้องกำหนดนโยบายการเลือกตั้งที่สุจริตและเที่ยงธรรม โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการเลือกตั้งทั้งในระดับจังหวัดและส่วนกลาง เพื่อแก้ปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงและการโกงการเลือกตั้ง แต่ในทางปฏิบัติจะเป็นได้จริงมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับหน่วยงานและบุคคลที่นำนโยบายไปปฏิบัติว่าจะเกิดประสิทธิผลอย่างไรมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด

2.3) ปัญหาของข้าราชการประจำในการให้บริการสาธารณะ (bureaucratic supply) ซึ่งก็เป็นปัญหาการให้บริการแก่สาธารณชนโดยข้าราชการที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของระบบราชการ มีการทุจริตคอร์รัปชัน หรือทั้งฉ้อราษฎร์และบังหลวงของข้าราชการ ดังนั้นจะต้องมีนโยบายการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของข้าราชการและพนักงานของรัฐ เป็นต้น

2.4) ปัญหาการกระจายอำนาจ (decentralization) เมื่อต้องการให้ สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนและเพื่อความเจริญเติบโตของท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องกระจายอำนาจจากราชการส่วนกลางไปยังราชการส่วนท้องถิ่น แต่เมื่อกระจายอำนาจออกไปยังราชการส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาล (เทศบาลตำบล เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร ก็มีปัญหเกิดขึ้น นั่นก็คือ การทุจริตและประพฤติมิชอบของบุคคลที่อยู่ในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้น จึงจำเป็นต้องมีนโยบายในการแก้ปัญหาและป้องกันปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวด้วย

2.5) ปัญหาและความต้องการที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกฎหมายรัฐธรรมนูญ (public problems and needs in national development plan and constitution) แผนขนาดใหญ่ระดับชาติถือว่าเป็นนโยบายของรัฐบาลก็ได้ และมีแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในหลายๆ ด้านดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว

1.5 พัฒนาการและขอบข่ายของวิชานโยบายสาธารณะ

1.5.1 พัฒนาการของการศึกษานโยบายสาธารณะ

การศึกษานโยบายสาธารณะเกิดขึ้นนับตั้งแต่มนุษย์ได้สร้างอารยธรรมขึ้นมา กล่าวคือ ในอดีตนโยบายสาธารณะจะปรากฏให้เห็นในรูปแบบของคำสั่ง กฎ ระเบียบ ขอบบังคับ จารีตประเพณี ตลอดจนคำพิพากษาของชนชั้นปกครองหรือขุนนาง ซึ่งมีอำนาจในการปกครองดินแดน ตัวอย่างเช่น กฎหมายฮัมมูราบี (The Code of Hammurabi) ในยุคเมโสโปเตเมีย ซึ่งเขียนโดยเจ้าผู้ครองนครบาบิโลน ได้กำหนดนโยบายขึ้น

เพื่อสนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงและความสลับซับซ้อนทางดานเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้น โดยครอบคลุมเรื่องกระบวนการยุติธรรม สิทธิในทรัพย์สิน การค้าย การเก็บเงินค่าธรรมเนียม หรือแม้แต่เรื่องความสัมพันธ์ของครอบครัว เป็นต้น

กระบวนการนโยบายสาธารณะจึงมีพัฒนาการความเปลี่ยนแปลงไปตามบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และโครงสร้างทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป องค์ความรู้ของนโยบายสาธารณะในปัจจุบันมีพัฒนาการที่สำคัญมาอย่างยาวนานตั้งแต่สมัยก่อนสงครามโลกครั้งที่สองจะสิ้นสุด โดยในแต่ละช่วงของพัฒนาการนโยบายสาธารณะได้มีเนื้อหา จุดสนใจ และจุดเปลี่ยนที่แตกต่างกันไป ซึ่งในช่วงแรกของการศึกษานโยบายสาธารณะ ผู้ศึกษามักให้ความสำคัญกับตัวนโยบายสาธารณะและสถาบันที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก แต่เมื่อสถานการณ์โลกได้เปลี่ยนแปลงไปอันก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมต่างๆ เช่น ปัญหาสงครามเวียดนาม ปัญหาการเหยียดสีผิว หรือปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม ได้ทำให้นักรัฐประศาสนศาสตร์จำนวนมากต้องปรับตัว โดยให้ความสำคัญนโยบายสาธารณะที่สามารถจัดการกับปัญหาเหล่านี้มากยิ่งขึ้น ด้วยพัฒนาการของการศึกษานโยบายสาธารณะที่มีมาอย่างยาวนานกว่าหลายทศวรรษ ทำให้นโยบายสาธารณะมีขอบข่ายกว้างขวางครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ มากมาย และยังมีเกี่ยวข้องใกล้ชิดกับหน่วยงานต่างๆ ของภาครัฐบาล ทั้งในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ และผู้นำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

พัฒนาการของการศึกษานโยบายสาธารณะ แบ่งออกเป็น 3 ช่วง ได้แก่ ช่วงปี ค.ศ. 1950-1960 ช่วงปี ค.ศ. 1960-1970 และช่วงหลัง ค.ศ. 1970 จนถึงปัจจุบัน รายละเอียดมีดังต่อไปนี้

1) ช่วงปี ค.ศ.1950 -1960

การศึกษานโยบายสาธารณะเริ่มมีความชัดเจนหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 หรือราวปี ค.ศ.1951 เมื่อเกิดความจำเป็นในการฟื้นฟูประเทศในยุโรป ประกอบกับกระแสประชาธิปไตย ทำให้การศึกษาด้านนโยบายสาธารณะเป็นที่สนใจมากขึ้น ดังเห็นได้จากผลงานของแดเนียล เลอร์เนอร์ และแฮโรลด์ ลาสเวลล์ (Daniel Lerner and Harold D. Lasswell) ที่ร่วมกันเป็นบรรณาธิการในหนังสือ The Policy Science : Recent Development in scope and Method โดยเนื้อหาได้อธิบายถึงความหมายของนโยบายศาสตร์ว่าเป็นแนวทางการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการสำรวจกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ และผลลัพธ์ของการกำหนดนโยบายสาธารณะ รวมถึงให้ความสำคัญต่อการประยุกต์ผลการศึกษาไปเป็นแนวทางพื้นฐานในการตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่งการนำเสนอองค์ความรู้ดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงวิธีการปฏิบัติตามหลักการของประชาธิปไตย อันชี้ให้เห็นว่านโยบายศาสตร์มิได้มุ่งหวังสร้างองค์ความรู้ตามกระบวนการวิทยาศาสตร์เท่านั้น แต่ยังเน้นในเรื่องของภาคปฏิบัติควบคู่กันไปด้วย และต่อมา แฮโรลด์ สไตน์ (Harold Stein) ได้รวบรวมเขียนตำราชื่อ Public Administration and Policy Development : A case

Book ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์อันแนบแน่นระหว่างสาขารัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะ

ความสนใจศึกษานโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการเริ่มต้นด้วยการศึกษาศาสนาหลักของรัฐบาลว่ามีสถาบันใดบ้างที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะ และตัวอย่างของนโยบายสำคัญที่กำหนดนั้นมีอะไรบ้าง ในระยะนี้ยังมีความรู้ความเข้าใจเรื่องนโยบายสาธารณะจำกัด ดังนั้น การเริ่มต้นศึกษาศาสนาหลักของรัฐบาลที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะในช่วงนี้จึงสะดวกและง่ายที่สุด เพราะเป็นการเน้นการศึกษาด้านโครงสร้างเพียงอย่างเดียว

2) ช่วงปี ค.ศ.1960-1970

ในช่วง ค.ศ.1960-1969 นักวิชาการจำนวนมากเริ่มหันมาศึกษานโยบายสาธารณะในแนวเสนอนโยบายโดยนโยบายสาธารณะเกิดจากนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา ภายใต้ประธานาธิบดี จอห์น เอฟ. เคนเนดี (John F. Kennedy) และประธานาธิบดี ลินดอน บี. จอห์นสัน (Lyndon B. Johnson) โดยเฉพาะเมื่อสงครามเวียดนามประสบความล้มเหลว สหรัฐอเมริกาทุ่มเทความช่วยเหลือด้านต่างๆ และส่งกำลังทหารเข้าไปช่วยรบ ทำให้เกิดการสูญเสียชีวิตจำนวนมาก มติมหาชนอเมริกันส่วนหนึ่งประท้วงต่อต้านนโยบายนี้อย่างรุนแรง เพราะคิดว่านโยบายนี้ไม่ถูกต้อง ดังนั้น ในปี ค.ศ.1968 ประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน (Richard Nixon) จึงเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศเดิมโดยการถอนกำลังทหารกลับประเทศและมอบภาระการสู้รบให้เวียดนามใต้รับไปดำเนินการเอง จนในที่สุดเวียดนามใต้ต้องพ่ายแพ้แก่คอมมิวนิสต์ไป จากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้สหรัฐอเมริกาเริ่มศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะอย่างจริงจังและเป็นระบบ แสวงหาองค์ความรู้เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะในลักษณะที่ต่างจากเดิม เน้นศึกษาการตัดสินใจของรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพ และการนำองค์ความรู้มาใช้ปรับปรุงวิธีการปฏิบัติงาน แทนที่จะศึกษาว่ารัฐบาลขณะนั้นกำหนดนโยบายอะไร เนื้อหาของนโยบายคืออะไร

นอกจากเหตุการณ์ดังกล่าวข้างต้น ยังมีเหตุการณ์ซึ่งถือเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญของการศึกษานโยบายสาธารณะ 2 เหตุการณ์ กล่าวคือ เหตุการณ์แรก ได้แก่ การที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้นำระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Planning-Programming-Budgeting System หรือ PPBS) มาใช้ในการกำหนดงบประมาณ โดยเริ่มใช้ที่กระทรวงกลาโหมก่อนเป็นหน่วยงานแรก และต่อมาในปี ค.ศ.1955 รัฐบาลสหรัฐอเมริกาก็ได้นำระบบงบประมาณแบบแผนงานมาใช้กับทุกส่วนของรัฐบาลกลาง แทนระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line-Item-Budgeting) ที่ใช้มาแต่เดิม แม้ภายหลังระบบงบประมาณแบบแผนงานประสบความล้มเหลวในการนำไปใช้กับหน่วยงานอื่น แต่ระบบงบประมาณนี้มีการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบด้วยเทคนิคการวิเคราะห์ต่างๆ ซึ่งต้องอาศัยความรู้วิทยาการสมัยใหม่ทางด้านการวิจัยเชิงปฏิบัติการ การวิเคราะห์ซึ่งเน้นหนักในการแยกแยะประเด็นปัญหาออกเป็นส่วนประกอบที่สำคัญและสามารถคาดคะเนผลที่ตามมาเพื่อเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ซึ่งเป็นการสร้างรากฐานของ

การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะขึ้นมา อิทธิพลของวิทยาการสมัยใหม่เหล่านี้เอง ทำให้เกิดความสนใจนำเทคนิคต่างๆ มาประยุกต์ใช้เพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับการให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสาธารณะแก่ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะอย่างถูกต้องและมีเหตุผลมากขึ้น

เหตุการณ์ที่สอง สืบเนื่องมาจากจุดอ่อนของแนวนโยบายสาธารณะ ด้วยการศึกษาศาสนาที่มุ่งเน้นเฉพาะโครงสร้างอย่างเดียว ประกอบกับเกิดการปฏิวัติทางด้านพฤติกรรมศาสตร์ขึ้น ทำให้นักรัฐศาสตร์และนักรัฐประศาสนศาสตร์จำนวนหนึ่งหันมาสนใจศึกษาพฤติกรรมต่างๆ ของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายสาธารณะ แทนที่จะมุ่งสนใจศึกษาเฉพาะโครงสร้างหน้าที่ทางการเมืองและการบริหารเท่านั้น นักวิชาการด้านนโยบายสาธารณะโดยเฉพาะอย่างยิ่งนักพฤติกรรมศาสตร์มีความเห็นว่านโยบายสาธารณะน่าจะศึกษาเรื่องการกระทำหรือการปฏิบัติ มุ่งเน้นที่ขั้นตอนหรือกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะตัวแบบกระบวนการ ซึ่งประกอบประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญอย่างน้อยที่สุด 5 ขั้นตอน ประกอบด้วย (1) การวิเคราะห์ปัญหา (Problem Analysis) (2) การกำหนดทางเลือกนโยบายในการแก้ปัญหา (Policy Formulation) (3) การตัดสินใจในนโยบาย (Policy Adoption) (4) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) และ (5) การประเมินผลนโยบาย(Policy Evaluation)

3) ช่วงหลัง ค.ศ.1970 จนถึงปัจจุบัน

ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1960 และ ต้นทศวรรษที่ 1970 สหรัฐอเมริกาเกิดปัญหาวิกฤตทางสังคม เช่น ปัญหาสงครามเวียดนาม ปัญหาการแบ่งสีผิว ทำให้การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัญหาสังคมที่มีความสำคัญมากขึ้นตามลำดับ ประกอบกับความเสื่อมคลายของวิธีการศึกษาแบบพฤติกรรมศาสตร์และการศึกษาการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration) ที่มุ่งให้ความสำคัญกับระเบียบวิธีวิจัยมากกว่าเนื้อหาสาระในการนำไปใช้ประโยชน์เพื่อแก้ไขปัญหาของสังคมและประเทศชาติอันเป็นแก่นสารอันแท้จริง เป็นเหตุให้มีการท้าทายองค์ความรู้ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ขึ้นในปี ค.ศ.1968 นักวิชาการรุ่นใหม่ทางรัฐประศาสนศาสตร์ในสหรัฐอเมริกาได้รวมตัวกันและจัดการประชุมที่หอประชุมมินนาวบรูค (Minnowbrook) ณ มหาวิทยาลัยซีราคิวส์ (Syracuse University) ซึ่งต่อมาเรียกแนวความคิดใหม่ครั้งนี้ว่ารัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ (The New Public Administration : NPA) หรือการเข้าสู่ยุคหลังพฤติกรรมศาสตร์ (Post – Behavioralism) ที่เน้นการแสวงหาความรู้และคำตอบเกี่ยวกับปัญหาสังคมต่างๆ มากขึ้น แนวความคิดนี้ต้องการให้วิชารัฐประศาสนศาสตร์ส่งเสริมความเสมอภาคทางสังคม ต้องการให้ประชาชนทุกคนได้รับบริการสาธารณะโดยเท่าเทียมกัน ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวสามารถสรุปสาระสำคัญได้ 4 ประการ ได้แก่ 1) การให้ความสนใจเรื่องที่สอดคล้องกับความต้องการของสังคม 2) การให้ความสำคัญกับค่านิยม 3) การให้ความสำคัญต่อความเสมอภาคทางสังคม และ 4) การรู้จักริเริ่มเปลี่ยนแปลงปรับปรุง

ผลจากการประชุมมินนาวบรูค (Minnowbrook) ในครั้งนั้น ส่งผลให้การศึกษานโยบายสาธารณะ ในช่วงหลัง ปี ค.ศ.1970 ได้รับความสนใจเพิ่มขึ้นทั้งจากนักวิชาการและนักปฏิบัติอย่างมากมาย มีการพัฒนาองค์ความรู้เพิ่มขึ้นจากเดิมจนสามารถยกระดับเป็นสาขาวิชาเฉพาะแยกออกจากรัฐศาสตร์ นักวิชาการด้านนโยบายสาธารณะให้ความสำคัญต่อการศึกษาดังกล่าวหรือที่มา ตลอดจนผลกระทบของนโยบายสาธารณะ เพราะเห็นว่าการศึกษาดังกล่าวนี้อาจช่วยให้เข้าถึงหัวใจของการกำหนดและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะได้อย่างเหมาะสม อีกทั้งยังสามารถอธิบายสาเหตุของรัฐบาลที่มีหรือไม่มีนโยบาย และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นตามมาจากการมีหรือไม่มีนโยบายดังกล่าวอีกด้วย นอกจากนี้นโยบายสาธารณะยังมี แนวโน้มที่สำคัญหลายประการ เช่น การวิเคราะห์ปัญหาและทางเลือกของนโยบาย การนำระเบียบวิธีการทางธุรกิจมาใช้มากขึ้น การวิเคราะห์ค่านิยมของนโยบายมากขึ้น การเน้นความสนใจทั้งกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ รวมทั้งมีการใช้สหวิทยาการมากขึ้น การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ทางการเมืองและการบริหารมากขึ้น

ดังนั้น ในทศวรรษ 1970 การศึกษานโยบายสาธารณะก้าวเข้าสู่จุดเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเป็นแนวทางการศึกษาอันสามารถดึงดูดความสนใจจากนักรัฐประศาสนศาสตร์มาก ดังเห็นได้จากการที่นักสังคมศาสตร์ สาขาต่างๆ มีการก่อตั้งองค์การที่มีวัตถุประสงค์ที่เฉพาะเจาะจง เพื่อศึกษานโยบายสาธารณะเกี่ยวกับการวิจัยประยุกต์และการวิจัยเชิงนโยบายสาธารณะขึ้น เช่น องค์การการศึกษาเกี่ยวกับนโยบาย (Policy Studies Organization) ของสาขาวิชารัฐศาสตร์ สมาคมศึกษาปัญหาสังคม (The Society for the Study of Social Problems) ของสาขาวิชาสังคมวิทยา และสมาคมศึกษาปัญหาจิตวิทยาสังคม (Society for the Psychological Study of Social Issues) ของสาขาวิชาจิตวิทยา รวมถึงมีการตีพิมพ์บทความและวารสารทางวิชาการเผยแพร่เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้นใหม่หลายฉบับ อาทิ Policy Sciences, Policy Analysis, Policy Studies Journal และ Policy Studies Review เป็นต้น ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่แสดงให้เห็นถึงการขยายตัวอย่างรวดเร็วของการศึกษาด้านนโยบายสาธารณะ

นอกจากนี้ มหาวิทยาลัยต่างๆ ในสหรัฐอเมริกา ได้บรรจุหลักสูตรการศึกษานโยบายสาธารณะเพิ่ม ในคณะวิชาต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นรัฐศาสตร์ การวางแผน เศรษฐศาสตร์ สังคมสงเคราะห์ศาสตร์ สังคมวิทยา กฎหมาย และบริหารรัฐกิจขึ้น เช่น มหาวิทยาลัยมิชิแกน (University of Michigan) มหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย (เบิร์กลีย์) (University of California, Berkeley) และมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด (Harvard University) เป็นต้น ทำให้นโยบายสาธารณะกลายเป็นวิชาที่ได้รับความสนใจจากนักวิชาการทุกสาขา ไม่ว่าจะเป็นนักรัฐศาสตร์ นักรัฐประศาสนศาสตร์ หรือนักเศรษฐศาสตร์ ในส่วนของรัฐประศาสนศาสตร์นั้น วิชานโยบายสาธารณะได้ถูกเสนอให้บรรจุเข้าเป็นวิชาหนึ่งในโครงการศึกษาโดยสมาคมสถาบันการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ (National Association of School of Public Affairs and Administration หรือ NASPAA) ตั้งแต่ปี ค.ศ.1974 จุดมุ่งหมายของการศึกษาดังกล่าวแบ่งออกเป็น 3 ประการ ได้แก่

1) มุ่งให้นักรัฐประศาสนศาสตร์มีความรู้เกี่ยวกับกระบวนการของนโยบายสาธารณะในด้านต่างๆ ตั้งแต่ การกำหนดนโยบายสาธารณะ การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ และการประเมินผล นโยบายสาธารณะ มีความรู้เกี่ยวกับการพัฒนากลยุทธ์เพื่อให้นโยบายสาธารณะบรรลุผล ตลอดจนสร้างความเข้าใจในปัญหาของนโยบายสาธารณะเฉพาะด้าน เช่น นโยบายสาธารณสุข นโยบายการขนส่ง เป็นต้น

2) มุ่งให้นักรัฐประศาสนศาสตร์มีทักษะที่จำเป็นต่อการวิเคราะห์ และตีความปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

3) มุ่งให้นักรัฐประศาสนศาสตร์มีความผูกพันกับค่านิยมสาธารณะ เพื่อให้สามารถใช้ความรู้ และความชำนาญให้เป็นไปอย่างชอบธรรม เป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนใหญ่ และสังคมส่วนรวม

สำหรับการศึกษานโยบายสาธารณะในประเทศไทย สามารถแบ่งพัฒนาการการศึกษานโยบายสาธารณะออกเป็น 6 ช่วงเวลาที่สำคัญ ได้แก่

1) ช่วงที่ 1 ก่อนปี พ.ศ. 2500 ในช่วงนี้มีการก่อตั้งของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย หรือยุคของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่มุ่งสร้างคนไปทำงานในระบบราชการ และเป็นช่วงที่รัฐประศาสนศาสตร์ได้รับอิทธิพลจากสหรัฐอเมริกาในการเปิดสอนรัฐประศาสนศาสตร์ในระดับปริญญาโท

2) ช่วงที่ 2 ปี พ.ศ. 2500 – 2510 ในช่วงนี้มีการก่อตั้งสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ซึ่งแยกตัวมาจากคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ นั่นจึงถือเป็นจุดเริ่มต้นที่รัฐประศาสนศาสตร์เริ่มไม่ผูกติดกับรัฐศาสตร์ นอกจากนี้มีการจัดตั้งแผนกวิชารัฐประศาสนศาสตร์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รวมถึงสาขาบริหารรัฐกิจมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ แต่ในช่วงนี้วิชาด้านนโยบายสาธารณะยังไม่ปรากฏว่ามีการเรียนการสอนในหลักสูตรแต่อย่างใด

3) ช่วงที่ 3 ปี พ.ศ. 2511 – 2520 ในช่วงนี้การศึกษาวิชาด้านนโยบายสาธารณะเริ่มปรากฏให้เห็นในหลักสูตรของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ แต่ชื่อวิชาในหลักสูตรการศึกษายังไม่ปรากฏมีวิชานโยบายสาธารณะอย่างแท้จริง

4) ช่วงที่ 4 ปี พ.ศ. 2521 – 2530 ในช่วงนี้ถือเป็นการเกิดขึ้นของวิชานโยบายสาธารณะอย่างแท้จริงเกิด ตลอดจนจนมีการเปิดหลักสูตรปริญญาโทนอกเวลาราชการและปริญญาเอกด้านการบริหารการพัฒนาของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

5) ช่วงที่ 5 ปี พ.ศ. 2531 – 2540 ในช่วงนี้รัฐประศาสนศาสตร์เกิดการขยายตัว มีการเปิดหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ในมหาวิทยาลัยราชภัฏ รวมถึงมหาวิทยาลัยที่ไม่จำกัดการรับไปยังภูมิภาค สถาบันอุดมศึกษาเอกชน ตลอดจนจนมีการยกฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องนโยบายและแผนในส่วนราชการต่างๆ จากการเป็นหน่วยงานในระดับกองขึ้นเป็นหน่วยงานในระดับสำนัก

6) ช่วงที่ 6 ปี พ.ศ. 2541 – 2552 ในช่วงนี้ถือเป็นยุคทองของการศึกษานโยบายสาธารณะอย่างแท้จริง เกิดการขยายตัวเปิดหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนและรัฐบาลทุกแห่ง

1.5.2 ขอบข่ายของวิชานโยบายสาธารณะ

การศึกษานโยบายสาธารณะมีลักษณะเป็นสหสาขาวิชา (Multidisciplinary) ที่จำเป็นต้องอาศัยองค์ความรู้จากศาสตร์หลายแขนงเพื่อประกอบการทำความเข้าใจ วิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลต่างๆ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย โดยองค์ความรู้ในทางสังคมศาสตร์ที่สำคัญและจำเป็นสำหรับการศึกษาและทำความเข้าใจนโยบายสาธารณะครอบคลุมทั้งรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ กฎหมาย สังคมวิทยา และมานุษยวิทยา เป็นต้น และในปัจจุบันการนำหลักการและวิธีการทางวิทยาศาสตร์เขามาช่วยในการวิเคราะห์และกำหนดนโยบายสาธารณะได้รับความสนใจมากขึ้น เช่น การใช้ความรู้ทางด้านภูมิศาสตร์ (Geography) และระบบภูมิสารสนเทศ (Geo-informatics) เพื่อช่วยในการทำความเข้าใจข้อมูลเชิงพื้นที่ ทั้งทางด้านกายภาพและทางด้านชีวภาพซึ่งมีความเกี่ยวข้องกัน เช่น ธรณีวิทยา อุทุนิยมวิทยา อุทกศาสตร์ นิเวศวิทยา เป็นต้น การประยุกต์ข้อมูลดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดแนวทางการพัฒนาในแต่ละพื้นที่ หรือสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศในภาพรวมได้อย่างเหมาะสม และในท้ายที่สุดเราจะเห็นได้ถึงบทบาทของตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ ตลอดจนสามารถวิเคราะห์ประเด็นปัญหาพร้อมสมัยทางนโยบายสาธารณะได้

ดังนั้นการศึกษาเรื่องขอบข่ายของวิชานโยบายสาธารณะจะทำให้เกิดความเข้าใจเบื้องต้นถึงกรอบการศึกษาอย่างกว้างๆ ก่อนที่จะศึกษาในรายละเอียดเนื้อหาสาระในแต่ละประเด็นต่างๆ ของนโยบายสาธารณะต่อไป ซึ่งสามารถสรุปขอบข่ายของวิชานโยบายสาธารณะโดยแบ่งออกเป็นสาขาต่างๆ ดังนี้

1) สาขาวิชารัฐศาสตร์

สาขาวิชารัฐศาสตร์เป็นศาสตร์ที่ศึกษาเกี่ยวกับการเมือง ระบบการเมือง กระบวนการและกิจกรรมต่างๆ ทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าต่างๆ อย่างถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อสังคมส่วนรวม และองค์การที่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้กับสังคม ปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดและการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ เช่น อิทธิพล อำนาจ ผลประโยชน์ การเจรจาต่อรอง เป็นต้น กล่าวได้ว่าสาขาวิชารัฐศาสตร์เกี่ยวข้องกับสาขาวิชานโยบายสาธารณะ ในประเด็นความเป็นไปได้ทางการเมืองหรือปัจจัยทางการเมืองซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ การประเมินผลนโยบายสาธารณะ การสืบต่อและการยุตินโยบายสาธารณะ นอกจากนี้ในขั้นตอนของการกำหนดนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติยังเกี่ยวข้องกับการเจรจาต่อรองกับกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องประเด็นปัญหาที่นโยบาย

สาธารณะต้องการแก้ไข การกำหนดนโยบายสาธารณะหนึ่งๆ ยังอาจมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนนโยบายทางการเมืองของรัฐบาลหรือเพื่อความอยู่รอดของรัฐบาล ในการศึกษาสาขาวิชานโยบายสาธารณะ ยังได้หยิบยืมกรอบแนวคิดพื้นฐานหรือตัวแบบหรือทฤษฎีในสาขาวิชารัฐศาสตร์มาใช้อธิบายการกำหนดนโยบายสาธารณะ และการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเพื่อให้ผู้ศึกษาเกิดความเข้าใจในนโยบายสาธารณะอีกด้วย

2) สาขาวิชาประวัติศาสตร์

สาขาวิชาประวัติศาสตร์เป็นศาสตร์ที่ศึกษาปรากฏการณ์ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งที่มนุษย์ได้ทำ ได้คิด ได้หวัง และได้รู้สึก ทั้งในอดีตและปัจจุบัน ดังนั้นสาขาวิชาประวัติศาสตร์มีความเกี่ยวข้องกับสาขาวิชานโยบายสาธารณะในฐานะการเข้าใจแนวคิดและนโยบายของผู้นำทางการเมืองในอดีตนั้นจะทำให้เข้าใจปรากฏการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นในอดีต ทั้งปรากฏการณ์ทางสังคม การเมือง การปกครอง การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง วิวัฒนาการของสถาบันการเมืองซึ่งมีความสัมพันธ์กับนโยบายสาธารณะ รวมทั้งแนวทางการกำหนดนโยบายสาธารณะของผู้นำทางการเมืองได้ กำหนดเป็นตัวอย่างหรือกรณีศึกษาเทียบเคียงกับปัญหาที่คล้ายคลึงกับปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้ รวมทั้งสามารถนำประสบการณ์จากประวัติศาสตร์มาใช้เป็นตัวอย่างการกำหนดนโยบายสาธารณะได้

3) สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์เป็นศาสตร์ที่ศึกษาการบริหารภาครัฐหรือ การบริหารงานสาธารณะ สนใจศึกษาว่ารัฐบาลมีการบริหารงานอย่างไร เน้นวิธีการและกระบวนการดำเนินงาน ให้มีความสำคัญกับการจัดการภายในและกลยุทธ์ในการควบคุม มีแนวโน้มที่จะวิเคราะห์สิ่งที่เปลี่ยนแปลงภายในองค์กร ดังนั้นสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวข้องกับสาขาวิชานโยบายสาธารณะในประเด็นการใช้กลไกระบบราชการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะของรัฐบาล นอกจากนี้สาขาวิชานโยบายสาธารณะจะเน้นศึกษาว่ารัฐบาลทำอะไร โดยให้ความสำคัญกับผลของกระบวนการดำเนินงานหรือวัตถุประสงค์/เป้าหมายของนโยบาย และมีแนวโน้มที่จะวิเคราะห์สิ่งแวดล้อมภายนอกองค์กร/นโยบาย

4) สาขาวิชานิติศาสตร์

สาขาวิชานิติศาสตร์เป็นศาสตร์ที่ศึกษาเกี่ยวกับกฎหมาย ทั้งในเรื่องแนวคิด หลักการในการบัญญัติกฎหมาย และข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดระเบียบสังคม เพื่อกำหนดกรอบความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนในสังคม ซึ่งช่วยให้ประชาชนอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างสงบสุข สาขาวิชานิติศาสตร์เกี่ยวข้องกับสาขาวิชานโยบายสาธารณะอย่างแน่นแฟ้น ดังปรากฏให้เห็นในกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ซึ่งเป็นกฎหมายที่รัฐบาลใช้บริหารประเทศและกำหนดพฤติกรรมของคนในสังคมไทย รวมถึงเป็นต้นทางของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เป็นแนวทางปฏิบัติของที่ทุกรัฐบาลจำเป็นต้องมีนโยบายสาธารณะในระดับพื้นฐานและกิจกรรมทุกอย่างที่เกี่ยวกับสาธารณะ เช่น การเลือกตั้ง การจัดตั้งพรรคการเมือง สิทธิ

เสรีภาพของประชาชน กระบวนการในทางตุลาการ การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติป่าไม้ เป็นต้น ซึ่งกิจกรรมต่างๆ เหล่านี้จะต้องสอดคล้องกับหลักการของกฎหมายรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้สาขาวิชานิติศาสตร์เกี่ยวข้องกับสาขาวิชานโยบายสาธารณะด้วยในฐานะที่กฎหมายถือเป็นนโยบายสาธารณะรูปแบบหนึ่งเช่นกัน

5) สาขาวิชาภูมิศาสตร์

สาขาวิชาภูมิศาสตร์เป็นศาสตร์ที่ศึกษาถึงพื้นที่โลก การแบ่งเขตเป็นทวีป ประเทศ ภูมิภาค ทวีป สัตว์ ทรัพยากรธรรมชาติ ประชากร และการประกอบอาชีพต่างๆ ดังนั้นสาขาวิชาภูมิศาสตร์มีความเกี่ยวข้องกับการศึกษานโยบายสาธารณะหลายประการ เพราะปัจจัยทางด้านภูมิศาสตร์เป็นปัจจัยแห่งอำนาจรัฐประการหนึ่ง ที่ทำให้รัฐสามารถทำตามเจตนารมณ์ในการดำเนินกิจกรรมด้านต่างๆ นโยบายสาธารณะหลายนโยบายที่กำหนดขึ้นมา จำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยด้านภูมิศาสตร์ด้วย เช่น นโยบายด้านสิ่งแวดล้อม นโยบายด้านการเกษตร หรือนโยบายด้านยุทธศาสตร์การทหาร นโยบายเขตการค้าเสรี เป็นต้น

6) สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์

สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์เป็นศาสตร์ที่ศึกษาถึงการที่มีมนุษย์และสังคมเลือกที่จะใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดไปในการผลิตสินค้าและบริการต่างๆ การแจกจ่ายสินค้า และการบริการเหล่านั้นไปยังบุคคลและกลุ่มต่างๆ สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์มุ่งแสวงหาทางเลือกที่จะทำการผลิตหรือการลงทุนเพื่อให้กำไรสูงสุด โดยประยุกต์ใช้เทคนิคการวิเคราะห์ต้นทุน-กำไร การวิเคราะห์ต้นทุน-ประสิทธิผล การวิเคราะห์ดังกล่าวจึงเป็นประโยชน์มากสำหรับผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่สำคัญที่จะตัดสินใจใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดในกิจการสาธารณะประเภทใดประเภทหนึ่ง ดังนั้นสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์มีความเกี่ยวข้องกับการศึกษานโยบายสาธารณะในประเด็นของการศึกษาถึงผลประโยชน์ (Benefit) ที่ได้ต้นทุน (Cost) หรือทรัพยากรที่จะใช้ในนโยบายหนึ่งๆ การเปรียบเทียบผลการดำเนินงานในมุมมองด้านตัวเงิน ในการดำเนินงานตามนโยบายเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ รวมทั้งการแสวงหาวิถีทางในการแจกจ่ายสินค้าและบริการสาธารณะไปสู่ประชาชนในสังคมด้วย

7) สาขาวิชาจิตวิทยา

สาขาวิชาจิตวิทยาเป็นศาสตร์ที่ศึกษาถึงพฤติกรรมของมนุษย์ในระดับบุคคล โดยเฉพาะเรื่องความจำ บุคลิกภาพ สติปัญญา สาขาวิชาจิตวิทยามีความเกี่ยวข้องกับการศึกษานโยบายสาธารณะในด้านการจูงใจให้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐบาล และการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จของหน่วยงานราชการ เช่น การวิเคราะห์ความรู้สึกหรือความคิดเห็นของประชาชน ต่อนโยบายสาธารณะต่างๆ ของรัฐบาล หรือวิเคราะห์พฤติกรรมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น การฉ้อราษฎร์บังหลวง ว่าเป็นผลเนื่องมาจากจิตใจหรือบุคลิกภาพของประชาชนในสังคมอย่างไร ซึ่งในการ

ทางปฏิบัติจะต้องอาศัยการจูงใจทั้งในรูปของการให้รางวัล และการขู่ว่าจะลงโทษ หรือแม้แต่ภาวะผู้นำในการกำหนดนโยบายสาธารณะ และการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติให้บรรลุผล

8) สาขาวิชาสังคมวิทยา-มนุษยวิทยา

สาขาวิชาสังคมวิทยา-มนุษยวิทยาเป็นศาสตร์ที่ศึกษาวิวัฒนาการ/ความเป็นมาของมนุษย์ ชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ที่อยู่รวมกันเป็นสังคม สิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้น ได้แก่ ขนบธรรมเนียม ประเพณี ความเชื่อ ศาสนา ความสัมพันธ์ทางครอบครัว/เครือญาติ กฎหมาย สถาบันและชุมชนของมนุษย์ ความสัมพันธ์หรือพฤติกรรมระหว่างบุคคลต่อบุคคล พยายามอธิบายให้เราเข้าใจว่ามนุษย์เป็นสัตว์สังคมได้อย่างไร องค์ประกอบทางสังคมมีผลต่อพฤติกรรมของมนุษย์อย่างไร สาขาวิชาสังคมวิทยา-มนุษยวิทยา มีความเกี่ยวข้องกับการศึกษานโยบายสาธารณะในประเด็นที่ว่าการศึกษาการกำหนดนโยบายสาธารณะ และการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ โดยเฉพาะนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวกับสังคม ต้องนำความรู้ทางสังคมวิทยา-มานุษยวิทยา มาประกอบการอธิบายว่า ทำไมมนุษย์จึงมีพฤติกรรมเช่นนั้น สภาพสังคมและกลุ่มคนในสังคมยังมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ และการดำเนินงานนโยบายสาธารณะอย่างไร เช่น สภาพความเสื่อมโทรมของเมือง การไร้ระเบียบของสังคม ความมีวินัยของประชาชน การแพร่ระบาดของยาเสพติด เป็นต้น

9) สาขาวิชาปรัชญา

สาขาวิชาปรัชญาเป็นศาสตร์ที่ศึกษาความเป็นจริงเกี่ยวกับชีวิตว่า ควรดำเนินชีวิตอย่างไรจึงจะมีความสุข จุดหมายปลายทางในการดำเนินชีวิตของมนุษย์ควรเป็นอย่างไร สังคมในอุดมคติควรมีลักษณะอย่างไร ความเชื่อของคน (Normative) แต่ละคนแต่ละกลุ่มในเรื่องต่างๆ ถือเป็นปรัชญาชีวิต อันถือเป็นผลรวมของเจตต่านงค์ (General Will) อันถือเป็นปรัชญาในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ส่วนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติต้องใช้หลักเกณฑ์ทางการบริหารที่สอดคล้องกับอุดมการณ์ วิถีชีวิตของประชาชน และความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice) ด้วย เช่น ความเสมอภาค ความเป็นธรรม ความถูกต้อง ขณะเดียวกันในการบริหารงานของรัฐบาลต้องอาศัยหลักจริยศาสตร์ ซึ่งเกี่ยวข้องกับความถูกต้องของการกระทำของมนุษย์ ได้แก่ ศีลธรรม คุณธรรม อันเป็นพื้นฐานของกฎเกณฑ์ต่างๆ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลและประชาชนต้องยอมรับและนำไปปฏิบัติ ดังนั้นสาขาวิชาปรัชญามีความเกี่ยวข้องกับการศึกษานโยบายสาธารณะในประเด็นที่เกี่ยวกับคุณค่าและแนวคิดพื้นฐานทางสังคม ที่จะมีผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ รวมถึงการใช้เหตุผลในหว่างกลุ่มการเมือง หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ด้วย

10) สาขาวิชาวิทยาศาสตร์

สาขาวิชาวิทยาศาสตร์เป็นศาสตร์ที่มีลักษณะเป็นภาวะวิสัย (Objectivity) ที่ศึกษาองค์ความรู้ที่พยายามอธิบายว่าปรากฏการณ์ที่ศึกษานั้นเกิดขึ้นอย่างไร และทำไมจึงเกิดขึ้น โดยใช้หลักฐานเชิงประจักษ์ในการทดสอบข้อสรุปหรือทฤษฎีต่างๆ การศึกษาโดยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ ทำให้ผู้ศึกษามั่นใจ

ว่าจะไม่มีการนำเอาความรู้ที่ส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้องกับการศึกษา ทฤษฎีทางวิทยาศาสตร์หลายทฤษฎีมีความเกี่ยวข้องกับการศึกษานโยบายสาธารณะ เช่น ทฤษฎีความสมดุลทางธรรมชาติของแรงต่างๆ ส่งผลต่อแนวคิดที่ว่านโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้นจะต้องสร้างความสมดุลให้เกิดขึ้นในสังคม

11) สาขาวิชาคณิตศาสตร์และสถิติ

สาขาวิชาคณิตศาสตร์และสถิติเป็นศาสตร์ที่ศึกษาเชิงปริมาณ โดยสามารถวัดออกมาเป็นตัวเลขได้ เพื่อนำมาอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น สาขาวิชาคณิตศาสตร์และสถิติมีความเกี่ยวข้องกับการศึกษานโยบายสาธารณะในการนำข้อมูลทางคณิตศาสตร์และสถิติมาใช้เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์เชิงปริมาณ (Quantitative) ในการวิเคราะห์ปัญหาทางการบริหาร การวินิจฉัยสั่งการ รวมทั้งการตัดสินใจที่ถูกต้องและเหมาะสม ทั้งในส่วนของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะและการประเมินผลนโยบายสาธารณะ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป นโยบายสาธารณะมีลักษณะเป็นสหวิทยาการ (Multidisciplinary) มีขอบข่ายกว้างขวางครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ และเกี่ยวข้องกับหลายองค์ความรู้ นโยบายสาธารณะได้หยิบยืมองค์ความรู้จากศาสตร์ต่างๆ มาประยุกต์ใช้ เพื่อมาสร้างเป็นองค์ความรู้และอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคม

1.6 แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะ

การศึกษานโยบายสาธารณะเป็นเรื่องที่มีขอบข่ายกว้างขวาง ครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของประเทศในหลากหลายมิติ ซึ่งเกี่ยวข้องกับหน่วยงานภาครัฐในระดับต่างๆ และยังส่งผลต่อการดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจทุกประเภท รวมทั้งเกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่างๆ ของประชาชนทั่วไป การศึกษาเพื่อทำความเข้าใจนโยบายสาธารณะจึงเป็นเรื่องสำคัญและสามารถดำเนินการได้ในหลากหลายแนวทาง ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของผู้ที่ศึกษา การศึกษานโยบายสาธารณะโดยพื้นฐานสามารถจำแนกออกได้เป็น 3 แนวทางสำคัญ คือ (1) แนวอธิบายนโยบาย (2) แนววิเคราะห์นโยบาย และ (3) แนวนโยบายศาสตร์

เหตุผลที่จำแนกแนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะออกเป็น 3 แนวทาง เนื่องด้วยการศึกษา นโยบายสาธารณะมีความเกี่ยวข้องของสัมพันธ์กับการศึกษาทางรัฐศาสตร์ (Political Science) และรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) อย่างใกล้ชิด ทั้งนี้เพราะในสภาพความเป็นจริงของการบริหารประเทศ เราไม่สามารถแยกการเมือง (Politics) ออกจากการบริหาร (Administration) ได้ ในทางกลับกัน การเมืองจำเป็นต้องอาศัยการบริหารเพื่อให้นโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้นได้รับการนำไปปฏิบัติ โดยที่การบริหารจะสามารถดำเนินไปได้โดยมีประสิทธิภาพ ก็ด้วยการสนับสนุนจากการเมือง ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปแบบของการให้ความเห็นชอบงบประมาณหรือทรัพยากรทางการบริหารที่จำเป็น เป็นต้น

1.6.1 การศึกษาแนวพรรณนา (Descriptive Approach)

การศึกษานโยบายสาธารณะตามแนวพรรณนา เป็นกรอบการศึกษานโยบายสาธารณะที่ได้รับอิทธิพลจากวิธีการศึกษาด้านพฤติกรรมศาสตร์และสังคมศาสตร์ เช่น รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ กฎหมายปรัชญา คณิตศาสตร์ประยุกต์ และการวิเคราะห์ระบบข้อมูล โดยนำวิธีการศึกษาต่างๆ ดังกล่าวมาพรรณนาและอธิบายกระบวนการนโยบายสาธารณะเพื่อให้ได้ข้อสรุปซึ่งสามารถนำไปใช้สร้างองค์ความรู้ในทางวิชาการในลักษณะที่เป็นหลักการทั่วไป (Generalization) สร้างเป็นต้นแบบ (Model) หรือทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ รวมทั้งคาดคะเนความสัมพันธ์เชิงเหตุผลของตัวแปรต่างๆ เพื่อนำไปประยุกต์ใช้ในการแก้ไขปัญหาของสังคม การศึกษานโยบายสาธารณะตามแนวทางนี้ มุ่งความสนใจไปที่ “เนื้อหาสาระ” (Contents) ของนโยบาย สะท้อนให้เห็นถึงประเด็นสำคัญต่างๆ ที่รัฐบาลให้ความสำคัญหรือดำเนินการอยู่ เช่น นโยบายด้านสิ่งแวดล้อม นโยบายด้านการศึกษา นโยบายด้านสวัสดิการสังคม นโยบายภาษี นโยบายคลังอาวุธสำรอง หรือนโยบายด้านพลังงาน เป็นต้น โดยที่นักวิชาการจะหยิบยกนโยบายใดนโยบายหนึ่งขึ้นมาเพื่อทำการวิเคราะห์อย่างละเอียด ในการวิเคราะห์นโยบายตามแนวทางนี้นักวิชาการจะเน้นการพิจารณาจากทรรศนะของผู้อำหนดนโยบายระดับสูง ซึ่งก็คือ รัฐบาล พรรคการเมือง นักการเมือง และรัฐสภา เป็นสำคัญ โดยมีมิติในการวิเคราะห์ 4 ประเด็น ดังนี้

(1) การศึกษาวิเคราะห์เนื้อหาสาระของนโยบาย (Policy Content) ซึ่งครอบคลุมความเป็นมาของนโยบาย รวมทั้งเจตนารมณ์ ลักษณะ และการดำเนินนโยบายของรัฐบาล

(2) การศึกษาวิเคราะห์กระบวนการนโยบาย (Policy Process) ซึ่งเน้นการอธิบายว่านโยบายถูกกำหนดขึ้นได้อย่างไร มีตัวแสดงใดเข้ามาเกี่ยวข้องของในแต่ละขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย และการเข้ามาของตัวแสดงเหล่านั้นมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในขั้นตอนดังกล่าวอย่างไร

(3) การศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดนโยบาย (Policy Determinants) และผลผลิตของนโยบาย (Policy Outputs) โดยการอธิบายรูปแบบความสัมพันธ์เชิงเหตุผล (Causal Relation) ระหว่างตัวแปรต่างๆ เช่น สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยอาศัยวิธีการทางสถิติเขาช่วยในการวิเคราะห์

(4) การศึกษาผลลัพธ์และผลกระทบของนโยบาย (Policy Outcomes / Impacts) โดยเน้นการอธิบายถึงผลที่เกิดขึ้นของนโยบายต่อสังคมส่วนรวม ทั้งในส่วนที่คาดหวังและไม่คาดหวังในรูปของการศึกษาวิจัยประเมินผล (Policy Evaluation) ซึ่งอาศัยระเบียบวิธีวิจัยและสถิติ เพื่อเปรียบเทียบสภาพก่อนและหลังการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1.6.2 การศึกษาแนววิเคราะห์นโยบาย (Prescriptive Approach)

การศึกษานโยบายสาธารณะตามแนวการวิเคราะห์นโยบาย เป็นกรอบการศึกษานโยบายสาธารณะที่ได้รับอิทธิพลจากสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ คณิตศาสตร์ และวิทยาการจัดการ มีวัตถุประสงค์

เพื่อเสนอแนะและปรับปรุงแก้ไขประเด็นปัญหาเชิงนโยบายแก่ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะและสังคม โดยมุ่งเน้นการวิเคราะห์และพัฒนาความรู้ต่างๆ ที่เป็นไปภายในกระบวนการนโยบายโดยทั่วไป มากกว่าการมุ่งวิเคราะห์รายละเอียดนโยบายเป็นรายกรณี เน้นการนำเอาระเบียบวิธีการ เทคนิค และวิธีวิเคราะห์ของศาสตร์หลายแขนงมาประยุกต์ใช้ในการศึกษาทำความเข้าใจนโยบาย เพื่อแสวงหาทางเลือกในการกำหนดนโยบายสาธารณะ และนำไปสู่การแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด รวมถึงใช้เป็นข้อมูลสารสนเทศเพื่อสนับสนุนหรือประกอบการตัดสินใจและกำหนดนโยบายของผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งเทคนิควิธีที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการศึกษาสามารถจำแนกออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มแรก คือ กลุ่มเทคนิควิธีสถิติประยุกต์ (Applied Statistical Techniques) เช่น การวิจัยประเมินผล (Evaluation Research) เป็นต้น กลุ่มที่สอง คือ กลุ่มเทคนิควิธีการหาจุดที่ดีที่สุด (Optimization Techniques) เช่น การวิเคราะห์ต้นทุน – ผลได้ (Cost – Benefit Analysis) โปรแกรมแบบเส้นตรงและแบบไม่ใช่เส้นตรง (Linear and Non – Linear Programming) เป็นต้น กลุ่มที่สาม คือ กลุ่มเทคนิคการตัดสินใจภายใต้ความเสี่ยงและความไม่แน่นอน (Decision – Making Under Risk and Uncertainty) เช่น ทฤษฎีการตัดสินใจ (Decision Theory) ทฤษฎีเกม (Game Theory) เป็นต้น และกลุ่มสุดท้าย คือ กลุ่มเทคนิควิธีการจำลองและการสร้างรูปแบบต่างๆ (Simulation and Modeling Techniques) เช่น ตัวแบบมาร์คอฟ (Markov Model) และดัชนีการแพร่กระจาย (Diffusion Index) เป็นต้น

จากแนวทางที่กล่าวมานี้ สามารถสรุปได้ว่าการศึกษาแนววิเคราะห์นโยบายให้ความสำคัญกับปัจจัยพื้นฐาน 3 ประการ ดังนี้

(1) ข้อมูลสำหรับการกำหนดนโยบาย (Information for Policy-making) ซึ่งเน้นการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบาย รวมทั้งการให้คำแนะนำเกี่ยวกับนัยของทางเลือกเชิงนโยบายในแง่มุมต่างๆ โดยอาศัยเทคนิควิธีการวิเคราะห์นโยบายต่างๆ เขาช่วย

(2) กระบวนการนโยบาย (Policy Process) ซึ่งมุ่งเน้นความสนใจไปที่กระบวนการกำหนดนโยบายและการเปลี่ยนแปลงกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยผ่านการปรับปรุงกลไกของรัฐในรูปแบบการจัดระบบหน้าที่ และภาระงานใหม่ อีกทั้งยังเน้นย้ำว่านโยบายควรได้รับการกำหนดและจัดทำอย่างไรมากกว่าการศึกษาเนื้อหาของนโยบายเป็นสำคัญ การวิเคราะห์ดังกล่าว จะช่วยเพิ่มทางเลือกนโยบายผ่านการพัฒนาระบบวางแผนและแนวทางในการประเมินทางเลือก

(3) การสนับสนุนนโยบาย (Policy Advocacy) เป็นเรื่องของ การประยุกต์เทคนิคและวิธีการวิเคราะห์ต่างๆ เพื่ออาจเหตุผลสนับสนุนนโยบาย หรือทางเลือกที่เห็นว่าเหมาะสมที่สุดในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น

1.6.3 การศึกษาแนวนโยบายศาสตร์ (Policy Science)

การศึกษานโยบายสาธารณะตามแนวทางนี้ ให้ความสนใจกับการสร้างและพัฒนาองค์ความรู้ ทางดานการศึกษานโยบายสาธารณะให้มีความเป็น “ศาสตร์” โดยมุ่งหวังที่จะทำให้เกิดกฎเกณฑ์หรือ ทฤษฎีที่สามารถนำไปประยุกต์ในการทำความเข้าใจและอธิบายนโยบายสาธารณะในรูปแบบต่างๆ ได้ อีกทั้งยังให้ความสำคัญกับการทำให้กระบวนการนโยบายสาธารณะเป็นผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง สำหรับ หนทางสู่ความเป็นศาสตร์นั้น ต้องเริ่มจากการมีกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะที่ถูกต้องเหมาะสม ยึดหลักการชอบด้วยเหตุผล อันประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 6 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนการรับรู้และ รวบรวมข้อมูลข่าวสาร ขั้นตอนการเสนอแนะให้มีการริเริ่มนโยบาย ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย ขั้นตอน การเตรียมและปรับปรุงกลไกของรัฐบาล ขั้นตอนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ และขั้นตอนการ ประเมินผลนโยบายสาธารณะ ซึ่งกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะนี้ ต่อมาได้กลายเป็นต้นแบบที่ นักวิชาการต่างๆ นำไปปรับปรุงดัดแปลงให้เข้ากับความเห็นและประสบการณ์ของตน เพื่อใช้ในการศึกษา นโยบายสาธารณะ

การศึกษานโยบายสาธารณะมีหลากหลายแนวทางขึ้นอยู่กับจุดสนใจของผู้ศึกษา แนวทาง การศึกษานโยบายแต่ละแนวทางจะมีประโยชน์ต่อผู้ศึกษาในหลากหลายแง่มุม เช่น ช่วยให้ผู้ศึกษาสามารถ วิเคราะห์หัตถ์แปรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและมีผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่ง สามารถนำไปสู่การวิเคราะห์หาทางเลือกในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างมี ประสิทธิภาพ ขณะเดียวกัน การจำแนกประเภทของนโยบายสาธารณะจะช่วยให้ผู้ศึกษาสามารถขยาย มุมมองอันจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษานโยบายสาธารณะได้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สามารถ วิเคราะห์และทำความเข้าใจจุดเน้นที่สำคัญของนโยบายนั้นๆ เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ผลลัพธ์ที่จะเกิดจาก การนำนโยบายเหล่านั้นไปปฏิบัติหรือผลกระทบที่มีต่อสังคม

1.7 ประเภทของนโยบายสาธารณะ

ประเภทของนโยบายสาธารณะสามารถจำแนกได้ในหลายลักษณะ ดังนี้

Theodore J.Lowi ได้จำแนกประเภทของนโยบายสาธารณะออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

1) นโยบายสาธารณะที่มุ่งเน้นการกระจายผลประโยชน์ (Distributive Policy)

เป็นนโยบายที่มุ่งเน้นการจัดสรรทรัพยากรเพื่อประโยชน์บางอย่างแก่กลุ่มคนเฉพาะกลุ่ม ทั้งนี้อาจ เป็นกลุ่มคนที่อยู่ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง กลุ่มคนที่มีลักษณะเฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือกลุ่มคนในสังคม โดยรวมซึ่งครอบคลุมพื้นที่ดำเนินการกว้าง โดยทั่วไปแล้วนโยบายประเภทนี้จะมีลักษณะของการนำเงิน บประมาณของรัฐไปใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือประชาชนบางกลุ่มหรือธุรกิจบางประเภทที่มีผลกระทบต่อเสถียร ภาพทางเศรษฐกิจของประเทศหรือชุมชนบางชุมชนในประเทศ เป็นต้น ดังนั้น กล่าวได้ว่านโยบายที่มุ่งเน้น

การกระจายผลประโยชน์เป็นนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการที่รัฐให้การอุดหนุนแก่กลุ่มที่ได้เปรียบอยู่แล้วในสังคม (Aiding the already advantaged) โดยผู้รับประโยชน์อาจเป็นระดับปัจเจกบุคคล กลุ่มบุคคล องค์กร หรือระดับสังคมบางส่วนของประเทศ เช่น นโยบายด้านการพัฒนาทางเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐาน นโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจและนิคมอุตสาหกรรม นโยบายการแก้ไขปัญหาสุขภาพสาธารณสุข นโยบายการแก้ไขปัญหาผลผลิตทางการเกษตร หรือแม้แต่นโยบายการปรับอัตราค่าแรงขั้นต่ำ เป็นต้น

2) นโยบายสาธารณะที่มุ่งเน้นการกระจายความเปราะบาง (Redistributive Policy)

เป็นนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการให้การช่วยเหลือและสวัสดิการทางสังคม ซึ่งมีลักษณะครอบคลุมพื้นที่และกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ นโยบายที่มุ่งเน้นการกระจายความเปราะบางนี้ เป็นนโยบายที่มุ่งจัดสรรคุณค่าหรือทรัพยากรให้กับกลุ่มประชาชนบางส่วน ซึ่งหากไม่มีนโยบายประเภทนี้ ประชาชนกลุ่มนี้จะเป็นผู้เสียเปรียบกลุ่มคนส่วนใหญ่ กล่าวคือ บางขณะจะเกิดสถานการณ์ที่มีผู้ได้เปรียบอีกกลุ่มหนึ่ง เช่น โอกาสทางการศึกษาของชาวเขาจะเสียเปรียบคนไทยในพื้นที่ราบ เป็นต้น ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า นโยบายที่มุ่งเน้นการกระจายความเปราะบาง เป็นนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการที่รัฐให้การอุดหนุนแก่กลุ่มที่เสียเปรียบในสังคม (Directed at aiding the disadvantaged) และเพื่อให้เกิดความเปราะบางในสังคม

3) นโยบายที่มุ่งเน้นการจัดระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ (Regulative Policy)

เป็นนโยบายที่เน้นเฉพาะเรื่องและเกี่ยวข้องกับกฎ ระเบียบ ขอบบังคับต่างๆ เช่น นโยบายด้านการควบคุมคุณภาพความปลอดภัย นโยบายด้านการจัดบริการขนส่ง หรือนโยบายด้านการควบคุมอาวุธปืน เป็นต้น เป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นเพื่อให้ประชาชนทุกคนหรือกลุ่มคนส่วนมากต้องปฏิบัติตามหรืองดเว้นการกระทำในกิจกรรมบางอย่าง นโยบายในลักษณะนี้มักจะปรากฏอยู่ในรูปแบบของกฎหมายต่างๆ เช่น กฎหมายผังเมือง กฎหมายป่าไม้ กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค หรือกฎหมายควบคุมอาวุธปืน เป็นต้น นโยบายเกี่ยวกับการจัดระเบียบ กฎเกณฑ์จะมีความหมายรวมถึงระเบียบ คำสั่ง หรือประกาศ ซึ่งเป็นกิจกรรมของฝ่ายบริหาร แสดงออกถึงการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของรัฐบาล เพื่อสร้างประโยชน์สุขให้ประชาชน อย่างไรก็ตาม นโยบายประเภทนี้อาจมีผลทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มคนในสังคมได้เช่นกัน ตัวอย่างเช่น นโยบายการทำแท้งโดยเสรีซึ่งถือว่ามีสิทธิในการตัดสินใจเกี่ยวกับชีวิตของตน หรืออาจมีแนวคิดพื้นฐานอยู่บนสภาพปัญหาทางสังคมที่สตรีมีบุตรในสถานะที่ยังไม่พร้อม นโยบายเช่นนี้อาจจะขัดแย้งกับความเชื่อของกลุ่มคนที่เคร่งครัดในทางศาสนา ซึ่งเห็นว่าการทำแท้งเป็นบาปและผิดหลักศีลธรรม เป็นต้น เมื่อเกิดความขัดแย้งเช่นนี้ กลุ่มคนที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบาย ก็จะพยายามคัดค้านโดยถือว่าการกระทำของรัฐบาล (การประกาศนโยบายหรือกฎหมายนั้น) เป็นสิ่งที่ไม่จำเป็นหรือเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง จากตัวอย่างนี้ จะพบข้อสังเกตอีกประการหนึ่ง คือ นโยบายเช่นนี้มีลักษณะที่ขัดแย้งกับค่านิยมทางสังคมโดยรวม ซึ่งมีผลลัพท์ทำให้นโยบายดังกล่าวถูกต่อต้านจากประชาชนที่ไม่เห็นด้วยในที่สุด จากที่ได้แจกแจงประเภทของนโยบายสาธารณะข้างต้น จะสังเกตได้ว่า โดยธรรมชาติของนโยบาย

สาธารณะนั้น ไม่สามารถที่จะจำแนกแยกแยะออกจากกันได้อย่างชัดเจน ในทางกลับกัน นโยบายสาธารณะแต่ละนโยบายอาจประกอบด้วยคุณสมบัติของนโยบายหลายประเภท ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของผู้ศึกษาวางจะมุ่งเน้นคุณลักษณะใดเป็นสำคัญ

ติน ปรัชญพฤทธ์ ได้ระบุรูปแบบของนโยบายสาธารณะไว้ 4 ประเภท ได้แก่

- 1) นโยบายควบคุมความประพฤติ เช่น นโยบายการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภค
- 2) นโยบายการแจกจ่ายสินค้าและบริการเสียใหม่ เช่น นโยบายภาษีที่มุ่งเก็บคนร่ำรวย เพื่อจัดสวัสดิการให้แก่คนยากจน
- 3) นโยบายการแจกจ่ายสินค้าและบริการ เช่น นโยบายที่ให้หลักประกันว่าประชาชนทุกคนมีโอกาสเข้าไปใช้สอยทรัพยากรได้อย่างเท่าเทียมกัน
- 4) นโยบายที่มุ่งสนองความต้องการของลูกค้ำหรือประชาชนโดยส่วนรวม (constituency policy) เช่น นโยบายความมั่นคงของชาติ

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ ได้แบ่งนโยบายสาธารณะออกเป็นประเภทต่างๆ ดังนี้

- 1) นโยบายที่เกี่ยวกับการนำบริการของรัฐออกสู่ประชาชน หรือเรียกอีกอย่างว่า นโยบายกระจายทรัพยากร (distributive policies) เช่น นโยบายสวัสดิการต่างๆ นโยบายประกันสังคม
- 2) นโยบายที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรในสังคมให้เกิดการกระจายเพิ่มขึ้น หรือเรียกอีกอย่างว่า นโยบายจัดทรัพยากรใหม่ (redistributive policies) เช่น นโยบายภาษีก้าวหน้า
- 3) นโยบายที่เกี่ยวกับการควบคุมพฤติกรรมของบุคคลหรือของภาคเอกชน เพื่อประโยชน์ของสังคมส่วนรวม หรือเรียกอีกอย่างว่า นโยบายบังคับ (regulatory policies) ได้แก่กฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ
- 4) นโยบายสะสมทุน (capitalization) คล้ายนโยบายกระจายทรัพยากร แต่เป็นไปเพื่อให้เกิดการสะสมทุน ไม่ได้กระจายเพื่อให้นำไปบริโภค เช่น เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา เงินอุดหนุนภาษี
- 5) นโยบายจริยธรรม (ethical ruling) เป็นการกำหนดความถูกต้องของการปฏิบัติบางอย่าง ตามหลักศีลธรรมที่ยึดถือ เช่น กฎหมายห้ามทำแท้ง ห้ามผูกขาดสินค้าหรือค้ำกำไรเกินควร

สมบัติ อารังชญวงศ์ ได้จำแนกประเภทของนโยบายสาธารณะได้หลายประเภท ขึ้นอยู่กับจุดเน้นของการศึกษาหรือการอธิบาย โดยการจำแนกประเภทของนโยบายจำแนกได้ดังนี้

- 1) นโยบายมุ่งเน้นขอบเขตเฉพาะด้าน (sectoral policies) เช่น ด้านการเมือง ด้านการบริหาร ด้านเศรษฐกิจ

- 2) นโยบายมุ่งเน้นสถาบันที่กำหนดนโยบาย (institutional policies) เช่น สถาบันนิติบัญญัติ สถาบันบริหาร และสถาบันตุลาการ
- 3) นโยบายมุ่งเน้นเนื้อหาสาระ (substantive policies) ว่าสิ่งที่รัฐบาลจะทำนั้นมีเป้าประสงค์ที่จะทำอะไร (what) ก่อให้เกิดผลประโยชน์ (benefits) หรือต้นทุน (costs) แก่ประชาชน มีกลุ่มใดได้เปรียบเสียเปรียบหรือไม่
- 4) นโยบายมุ่งเน้นขั้นตอนการปฏิบัติ (procedural policies) ที่สนใจวิธีการดำเนินนโยบายอย่างไร (how) และใครเป็นผู้ดำเนินการ(who)
- 5) นโยบายมุ่งเน้นการควบคุมกำกับโดยรัฐ (regulatory policies) คือเป็นนโยบายที่มีลักษณะจำกัดการใช้ประโยชน์ของประชาชนบางกลุ่ม โดยรัฐเป็นผู้ควบคุมกำกับโดยตรง
- 6) นโยบายมุ่งเน้นการควบคุมกำกับตนเอง (self – regulatory policies) ซึ่งเป็นนโยบายที่รัฐต้องการให้ประชาชนกลุ่มต่างๆ มีบทบาทในการควบคุมกำกับกิจกรรมของตนเอง เช่น สมาคมนักชก สมาคมนายความ แพทยสภา และสภาอุตสาหกรรม
- 7) นโยบายมุ่งเน้นการกระจายผลประโยชน์ (distributive policies) เกี่ยวกับการที่รัฐให้การอุดหนุนแก่กลุ่มที่ได้เปรียบอยู่แล้วในสังคม
- 8) นโยบายมุ่งเน้นการกระจายความเป็นธรรม (redistributive policies) เกี่ยวกับการที่รัฐให้การอุดหนุนโดยตรงแก่กลุ่มที่เสียเปรียบในสังคม
- 9) นโยบายมุ่งเน้นเชิงวัตถุ (material policies) เป็นนโยบายที่ก่อให้เกิดการจัดหาทรัพยากรหรืออำนาจที่จะให้ประโยชน์แก่กลุ่มบุคคลต่างๆ หรือเป็นนโยบายที่ก่อให้เกิดข้อเสียเปรียบแก่กลุ่มบุคคล
- 10) นโยบายมุ่งเน้นเชิงสัญลักษณ์ (symbolic policies) เป็นนโยบายที่มีได้เป็นการจัดสรรเชิงวัตถุหรือสิ่งของที่จับต้องได้ แต่มุ่งส่งเสริมคุณค่าทางจิตใจแก่ประชาชน เช่น นโยบายเกี่ยวกับสันติภาพ ความรักชาติ ความเป็นธรรมทางสังคม เป็นต้น
- 11) นโยบายมุ่งเน้นลักษณะเสรีนิยม (liberal policies) คือมุ่งเปลี่ยนสังคมไปสู่ความเป็นสังคมสมัยใหม่ที่ให้คุณค่าแก่ค่านิยม เช่น ความเสมอภาค การขจัดความยุติธรรม ขจัดความยากจน ยกกระดับการศึกษา เปิดเสรีทางข้อมูลข่าวสาร ขจัดการผูกขาด เป็นต้น
- 12) นโยบายมุ่งเน้นลักษณะอนุรักษนิยม (conservative policies) แนวคิดอนุรักษนิยมมักมีอยู่ในกลุ่มชนชั้นนำของสังคม ที่เห็นว่าสิ่งที่เป็นอย่างนั้นดีอยู่แล้ว หากจะปรับเปลี่ยนควรทำแบบค่อยเป็นค่อยไป กลุ่มนี้มุ่งรักษาประโยชน์ของกลุ่มของตนและต่อต้านการเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ ที่จะทำให้อุปสรรคตนเสียประโยชน์หรืออภิสิทธิ์ที่ได้รับอยู่

- 13) นโยบายมุ่งเน้นสินค้าสาธารณะ (policies involving public goods) คือ สินค้าที่ไม่สามารถแบ่งแยกกลุ่มผู้รับผลประโยชน์ได้
- 14) นโยบายมุ่งเน้นสินค้าเอกชน (policies involving private goods) คือ สินค้าที่สามารถแบ่งแยกกลุ่มผู้ได้รับประโยชน์ลงเป็นหน่วยย่อยๆ และสามารถเก็บค่าใช้จ่ายกับผู้รับประโยชน์โดยตรงได้

บุญเลิศ ไพรินทร์ ได้แบ่งประเภทนโยบายสาธารณะออกได้ 4 ประเภท ดังนี้

- 1) นโยบายสาธารณะประเภทการกำหนดข้อบังคับของสังคม (regulatory policy) เป็นนโยบายที่เกี่ยวกับการออกกฎหมายและกติกาสังคม
- 2) นโยบายสาธารณะประเภทการกระจายทรัพยากรของสังคม (distributive policy) เป็นนโยบายที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจและกระจายผลประโยชน์ของสังคมไปยังประชาชนให้มีอำนาจและผลประโยชน์ที่เท่าเทียมกันให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้
- 3) นโยบายสาธารณะประเภทการกระจายอำนาจหรือทรัพยากรของสังคมส่วนรวมเสียใหม่ (redistributive policy) เป็นนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวกับการกระจายสิทธิประโยชน์ให้แก่สังคมในเรื่องใหญ่ๆ เช่น การปฏิรูปที่ดินเพื่อจัดสรรที่ดินให้ประชาชนมีที่ทำกินกันโดยถ้วนหน้า เป็นต้น
- 4) นโยบายสาธารณะประเภทศิลปวัฒนธรรมของสังคม (cultural policy) เป็นนโยบายสาธารณะเกี่ยวกับศาสนาต่าง ๆ นโยบายศิลปวัฒนธรรมทั้งด้านวัตถุและวัฒนธรรมทางจิตใจ ดังจะเห็นได้จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนโยบายสาธารณะประเภทนี้ ได้แก่ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ กรมการศาสนาและกรมศิลปากร เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การแบ่งประเภทของนโยบายสาธารณะสามารถพิจารณาแบ่งได้หลายรูปแบบหลายประเภท ขึ้นอยู่กับจุดเน้นของการศึกษาหรือการอธิบาย รวมทั้งนโยบายพื้นฐานของรัฐหรือของประเทศนั้นๆ ว่าต้องการพัฒนาประเทศในประเด็นใด และมีกรอบการพัฒนานโยบายสาธารณะเป็นอย่างไรบ้าง

1.8 สภาพแวดล้อมของนโยบายสาธารณะ

การศึกษานโยบายสาธารณะทำให้นักวิชาการทราบถึงสาเหตุและผลลัพธ์ที่สืบเนื่องจากการกำหนดนโยบาย ในการที่รัฐบาลตัดสินใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำกิจกรรมใด ผู้ศึกษานโยบายสาธารณะจึงต้องเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายสาธารณะและสิ่งแวดล้อมนโยบายทั้งหมด ทั้งสภาพแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะหรือสภาพแวดล้อมในส่วนที่ได้รับผลกระทบจากนโยบาย

สาธารณะ ได้แก่ สภาพแวดล้อมด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง การบริหาร รวมทั้งผลกระทบทั้งในด้านบวกที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ และผลกระทบในด้านลบของนโยบายสาธารณะ ซึ่งความซับซ้อนของการศึกษาวิเคราะห์นโยบายโดยการพิจารณาสภาพแวดล้อมนโยบาย จึงเป็นเรื่องสำคัญในการทำความเข้าใจนโยบาย เพื่อสามารถแก้ไขปัญหาสาธารณะได้อย่างจริงจังและมีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

บริบททางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ถือเป็นสภาพแวดล้อมที่มีผลต่อกระบวนการนโยบายสาธารณะในแต่ละประเทศ การกำหนดนโยบายสาธารณะในเรื่องเดียวกัน แต่อยู่ภายใต้บริบทของระบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่แตกต่างกัน ย่อมปรากฏผลในลักษณะที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือรูปแบบของระบบการเมืองการปกครองจะเป็นเงื่อนไขกำหนดว่าในกระบวนการนโยบายสาธารณะของประเทศนั้นๆ จะมีตัวแสดงใดบ้างที่มีบทบาทหลักในกระบวนการนโยบายสาธารณะ เช่น ในระบบการเมืองแบบเผด็จการ ตัวแสดงภาครัฐบาลจะมีบทบาทหลักในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ในขณะที่ในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย นอกจากตัวแสดงภาครัฐบาลแล้วยังมีตัวแสดงภาคเอกชนและภาคประชาสังคมเข้ามาร่วมแสดงบทบาทในกระบวนการนโยบายสาธารณะด้วย

เมื่อพิจารณาอิทธิพลของสภาพแวดล้อมที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ จะเห็นได้ว่าการตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะด้านต่างๆ นั้น เป็นผลมาจากเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคมในช่วงเวลานั้นๆ เป็นสำคัญ เนื่องจากปัจจัยทางสังคมและเศรษฐกิจในขณะนั้น จะเป็นตัวกำหนดมุมมองการรับรู้ปัญหาและการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพิจารณาตัดสินใจประเด็นใดถือเป็นวาระสำคัญเร่งด่วนที่ต้องนำมากำหนดเป็นนโยบายสาธารณะเพื่อนำไปสู่การจัดการแก้ไขปัญหา และนโยบายสาธารณะดังกล่าวควรจะมีสาระสำคัญและแนวทางการปฏิบัติในลักษณะใด

สภาพแวดล้อมของนโยบายสาธารณะมี 2 ประเด็นสำคัญ คือ 1) ความหมายและความสำคัญของสภาพแวดล้อมของนโยบายสาธารณะ 2) ประเภทของปัจจัยสภาพแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1.8.1 ความหมายและความสำคัญของสภาพแวดล้อมของนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะที่ถูกกำหนดขึ้นมีจุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนองต่อความต้องการและข้อเรียกร้องของประชาชน การกำหนดนโยบายสาธารณะจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ จำนวนมากที่จะมีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายสาธารณะ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องจะประกอบด้วยข้อเรียกร้องและสนับสนุนภายใต้สภาพแวดล้อมของนโยบายต่างๆ ซึ่งสภาพแวดล้อมของนโยบายเหล่านี้มีผลในการผลักดันให้ผู้ตัดสินใจนโยบายสาธารณะต้องตัดสินใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำกิจกรรมหนึ่งกิจกรรมใด ทั้งนี้ สภาพแวดล้อมของนโยบายไม่ว่าจะอยู่ไกลหรือใกล้กับสถานที่ที่มีการกำหนดนโยบายสาธารณะหรือมีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ แต่สภาพแวดล้อมของนโยบายเหล่านั้นย่อมมีผลกระทบต่อกระบวนการกำหนดนโยบายในช่วงเวลาที่แตกต่างกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ อธิบายว่า สภาพแวดล้อมของนโยบาย (Policy Environment) คือ บริบทของเหตุการณ์ต่างๆ ที่อยู่รอบประเด็นนโยบายสาธารณะ และมีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ การเปลี่ยนแปลงใดก็ตามในบริบทดังกล่าวมีผลกระทบต่อสาระสำคัญของนโยบายสาธารณะ ซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ในนโยบายสาธารณะทั้งเชิงบวกและเชิงลบ ในทางกลับกัน ผลกระทบที่เกิดกับผู้มีส่วนได้เสียก็สะท้อนกลับมาที่นโยบายสาธารณะด้วยเช่นกัน ผลสะท้อนกลับที่เกิดขึ้นย่อมนำไปสู่การปรับเปลี่ยนในตัวเนื้อหาโยบายสาธารณะนั้นตามมา

1.8.2 ประเภทของสภาพแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ

นักวิชาการไทยและนักวิชาการต่างประเทศต่างก็ได้กล่าวถึงสภาพแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

ไมเคิล คราฟท์และสก๊อต เฟอร์ลองก์ (Michael Kraft and Scott Furlong) กล่าวถึง ปัจจัยสภาพแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ ได้แก่ สภาพแวดล้อมด้านเศรษฐกิจ เช่น อัตราเงินเฟ้อ อัตราการว่างงาน เป็นต้น สภาพแวดล้อมด้านสังคม เช่น อัตราอาชญากรรม การเปลี่ยนแปลงทางประชากร เป็นต้น สภาพแวดล้อมด้านการเมือง เช่น หากเป็นสังคมที่มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย นโยบายสาธารณะจะมีความสำคัญอย่างมาก การกำหนดนโยบายสาธารณะผู้นำทางเมืองจะต้องคำนึงถึงสิทธิของประชาชน เช่น ต้องมีการทำประชามติ (Referendum) หรือรับฟังเสียงของประชาชนผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องก่อนจะดำเนินนโยบายสาธารณะ ในทางตรงข้ามหากเป็นสังคมที่มีระบอบการปกครองแบบเผด็จการการมีส่วนร่วมของประชาชนในนโยบายสาธารณะก็จะกระทำไม่ได้โดยยาก รวมทั้งนโยบายสาธารณะยังได้รับผลกระทบจากโครงสร้างของรัฐบาล วัฒนธรรมของชาติ วัฒนธรรมท้องถิ่น สื่อ เช่นกัน

จุมพล หนิมพานิช กล่าวว่า สภาพแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ ได้แก่

1) วัฒนธรรมทางการเมือง เช่น ทศนคติทางการเมืองของบุคคลที่มีต่อระบบการเมือง คือ ในสังคมที่ประชาชนมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบคัดแคบ ประชาชนจะไม่มีความรู้เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ รัฐบาลก็ให้ความสนใจน้อยต่อประชาชน สำหรับสังคมที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบโปร่งใส ประชาชนจะเชื่อว่าตนสามารถมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะแม้จะไม่มากนัก สำหรับสังคมที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม ประชาชนจะเชื่อว่าตนสามารถมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะและพยายามรวมตัวกันเป็นกลุ่มเพื่อแสวงหาวิธีการใช้อำนาจต่อการดำเนินนโยบายสาธารณะของรัฐบาลด้วย

2) เงื่อนไขหรือปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคมมีผลต่อนโยบายสาธารณะ เช่น ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคมมีผลต่อนโยบายสาธารณะ

เช่น ความขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างอันเป็นที่มาของนโยบายสาธารณะ เช่น การกำหนดค่าแรงขั้นต่ำใหม่ เป็นต้น

นอกจากเงื่อนไขหรือปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะหรือกฎหมายแล้ว ก็ยังมีอิทธิพลต่อการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายเดิม เช่น การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของผู้หญิง เพศสภาพ สิทธิของกลุ่มคนเปราะบางในสังคม เป็นต้น

1.9 ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ

กระบวนการนโยบายสาธารณะถูกขับเคลื่อนโดยการแสดงบทบาทของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการนโยบายสาธารณะ นับตั้งแต่ ตัวแสดงที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ตัวแสดงที่มีบทบาทในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ และตัวแสดงที่มีบทบาทในการประเมินผลนโยบายสาธารณะ ประเภทของตัวแสดงในกระบวนการนโยบายสาธารณะและความความสัมพันธ์ของตัวแสดงในกระบวนการนโยบายสาธารณะ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1.9.1 ประเภทของตัวแสดงในกระบวนการนโยบายสาธารณะ

หากพิจารณาถึงบทบาทของตัวแสดงในกระบวนการนโยบายสาธารณะโดยภาพรวม จะสามารถจำแนกประเภทตัวแสดงได้ 2 กลุ่มใหญ่ ได้แก่ 1) ตัวแสดงที่เป็นทางการ (Formal Actors) และ 2) ตัวแสดงที่ไม่เป็นทางการ (Informal Actors) มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) ตัวแสดงที่เป็นทางการ (Formal Actors) หมายถึง ตัวแสดงในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ซึ่งในฐานะเป็นองค์การ หน่วยงาน หรือสถาบันที่มีอำนาจหน้าที่ในระบบการเมือง ทั้งสถาบันในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ตัวแสดงที่เป็นทางการในกระบวนการนโยบายสาธารณะ จึงครอบคลุมตั้งแต่องค์กรของรัฐบาลที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะ เช่น คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา ศาล องค์กรของรัฐที่มีบทบาทในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติและการประเมินผลนโยบายสาธารณะ เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวง หน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้าราชการ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบาย เป็นต้น นอกจากนี้ ยังรวมถึงตัวแสดงที่เป็นทางการในกระบวนการนโยบายสาธารณะระหว่างประเทศด้วย เช่น องค์กรระหว่างประเทศที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายระหว่างประเทศ เป็นต้น

(2) ตัวแสดงที่ไม่เป็นทางการ (Informal Actors) หมายถึง ตัวแสดงในกระบวนการนโยบายสาธารณะที่อยู่นอกภาครัฐบาล ซึ่งมีบทบาทและอิทธิพลในการผลักดัน เสนอแนะ โน้มน้าว และเจรจาต่อรอง เพื่อขับเคลื่อนประเด็นปัญหาข้อเรียกร้องและความต้องการในเรื่องต่างๆ เข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ ได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มธุรกิจ ผู้ประกอบการ กลุ่มแรงงาน สมาคมวิชาชีพ สมาคมหอการค้า สภาอุตสาหกรรม สถาบันวิชาการ สื่อสารมวลชน พรรคการเมือง องค์กรพัฒนาเอกชน

องค์กรภาคประชาสังคม และประชาชน รวมถึงตัวแสดงที่ไม่เป็นทางการจากภายนอกประเทศ เช่น องค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศที่ผลักดันนโยบายด้านสิทธิมนุษยชนสากล องค์กรพัฒนาเอกชนที่ผลักดันประเด็นการลดภาวะโลกร้อน เป็นต้น

1.9.2 ความสัมพันธ์ของตัวแสดงในกระบวนการนโยบายสาธารณะ

(1) ตัวแสดงภาครัฐบาล

ตัวแสดงภาครัฐบาลที่มีบทบาทในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ประกอบด้วยองค์การของรัฐบาลในฝ่ายต่างๆ ได้แก่ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล หน่วยงานราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากพิจารณากระบวนการนโยบายสาธารณะระดับชาติ โดยเฉพาะนโยบายสาธารณะในรูปแบบของแผนการบริหารงานของรัฐบาล จะพบว่าตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญคือ องค์การของรัฐในฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆ ในกระบวนการนโยบายสาธารณะระดับชาติ หน่วยงานราชการ เช่น กระทรวง และกรมต่างๆ ต่างถือเป็นตัวแสดงภาครัฐบาลที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบายสาธารณะ กล่าวคือ กระทรวงต่างๆ มีหน้าที่นำนโยบายสาธารณะของรัฐบาลในเรื่องที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงนั้นๆ มาแปลงเป็นนโยบายของกระทรวง และถ่ายทอดไปสู่ส่วนราชการระดับกรมเพื่อแปลงไปสู่การปฏิบัติในระดับแผนงานและโครงการ ในขณะเดียวกันหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายสาธารณะแต่ละด้านไปปฏิบัติตามแนวทางการตัดสินใจของรัฐบาลนั้น ก็มีบทบาทในการเสนอแนะประเด็นนโยบายเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะของฝ่ายบริหารอีกด้วย หากพิจารณาการจัดโครงสร้างองค์การภาครัฐบาลของไทยจะพบว่า หน่วยงานภาครัฐบาลจำนวนหนึ่งเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐบาลโดยตรง ต่างจากหน่วยงานอื่นๆ โดยทั่วไป ที่มีหน้าที่ในการดำเนินการกิจการจัดการบริการสาธารณะด้านต่างๆ ของรัฐบาลแก่ประชาชนโดยตรง หน่วยงานภาครัฐบาลที่มีบทบาทโดยตรงในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐบาล ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน เป็นต้น

(2) ตัวแสดงภาคเอกชน

ตัวแสดงภาคเอกชน หมายรวมถึง กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ประกอบด้วยกลุ่มหรือองค์การที่มีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านเศรษฐกิจของรัฐบาล

กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) หมายถึง กลุ่มคนที่มีแนวความคิด พื้นฐานชีวิต ฐานะสังคมที่เหมือนหรือคล้ายคลึงกันหรือมีอาชีพเดียวกัน สมาชิกมารวมตัวกันเป็นครั้งคราวหรือสม่ำเสมอ เพื่อ

เรียกร้องและปกป้องผลประโยชน์ร่วมกันของสมาชิก เนื่องจากสมาชิกเห็นความสำคัญของการประสานกิจกรรมร่วมกัน เช่น สมาคมทนายความ สมาคมพ่อค้าข้าว สหภาพแรงงาน สมาคมแพทย์ เป็นต้น ทั้งนี้ กลุ่มผลประโยชน์สามารถพัฒนาเป็นกลุ่มผลักดันหรือกลุ่มอิทธิพล (Pressure Group) หรือขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม (Social Movement) เมื่อเรียกร้องผลประโยชน์ของกลุ่มจากสถาบันทางการเมืองหรือผู้มีอำนาจตัดสินใจในการกำหนดนโยบายสาธารณะ เพื่อผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของส่วนรวม

อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะจึงขึ้นอยู่กับปัจจัยจำนวนมาก ได้แก่ จำนวนสมาชิกของกลุ่ม ทรัพยากรทางการบริหาร เช่น บุคลากรและงบประมาณ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของกลุ่ม ทักษะด้านความเป็นผู้นำกลุ่ม สถานภาพของผู้นำกลุ่ม ทศนคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลที่มีต่อกลุ่ม กลุ่มผลประโยชน์อื่นที่ขัดแย้งและแข่งขันกับกลุ่ม ลำดับความสำคัญของกลุ่มในการตัดสินใจภายในระบบการเมือง เช่น สภาอุตสาหกรรมอาจมีอิทธิพลต่อประเด็นเศรษฐกิจมาก แต่มีอิทธิพลต่อประเด็นสิทธิมนุษยชนน้อย

(3) ตัวแสดงภาคประชาสังคม

ตัวแสดงภาคประชาสังคม หมายความว่า กลุ่ม องค์กร เครือข่าย หรือขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชน ซึ่งเป็นการรวมตัวกันเพื่อผลักดันข้อเรียกร้อง ความต้องการ และข้อเสนอในประเด็นนโยบายสาธารณะต่อภาครัฐบาล แต่การกดดันหรือการเรียกร้องนี้มีลักษณะสำคัญแตกต่างจากกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในตัวแสดงภาคเอกชน คือ ในขณะที่กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมุ่งแสดงบทบาทเพื่อผลักดันหรือปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มตนเองเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐบาลเป็นสำคัญ แต่การแสดงบทบาทของกลุ่มกดดันของตัวแสดงภาคประชาสังคมมักไม่ใช้การเคลื่อนไหวเพื่อผลักดันหรือปกป้องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของกลุ่ม หากมุ่งกดดันหรือสร้างอิทธิพลต่อоргกับรัฐบาลหรือกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ ในสังคม เพื่อผลักดันและปกป้องผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือผลประโยชน์ของคนกลุ่มต่างๆ ในสังคม

กล่าวโดยสรุป กระบวนการนโยบายสาธารณะในแต่ละขั้นตอน จะมีตัวแสดงจากหลากหลายภาคส่วนเข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้อง ทั้งตัวแสดงที่เป็นทางการ (Formal Actors) ประกอบด้วย ตัวแสดงในภาครัฐบาลเป็นหลัก รวมถึงองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการตามกฎหมาย และตัวแสดงที่ไม่เป็นทางการ (Informal Actors) ประกอบด้วย ตัวแสดงที่เป็นองค์กรนอกภาครัฐบาล นับตั้งแต่องค์กรธุรกิจเอกชน กลุ่มผลประโยชน์ ไปจนถึงตัวแสดงในภาคประชาสังคม เช่น สื่อมวลชน องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรภาคประชาสังคม อย่างไรก็ตามตัวแสดงดังกล่าวจะเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการนโยบายสาธารณะในขั้นตอนใดบ้างและมีบทบาทมากน้อยเพียงใดนั้น ก็ขึ้นอยู่กับบริบท (Context) ของ

สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรมที่เป็นอยู่ในแต่ละช่วงเวลาของประเทศนั้นๆ เป็นสำคัญ

1.10 บทสรุป

นโยบายสาธารณะคือสิ่งรัฐเป็นผู้ดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาให้กับประชาชน นโยบายสาธารณะจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดทิศทางและแนวทางการดำเนินการพัฒนาด้านต่างๆ ของประเทศ การดำเนินนโยบายสาธารณะจึงมีผลกระทบต่อประชาชนโดยรวมทั้งประเทศ อีกทั้งยังส่งผลสะท้อนกลับไปยังผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องของการกำหนดและการนำนโยบายไปปฏิบัติ การศึกษานโยบายสาธารณะจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ นโยบายสาธารณะมีพัฒนาการความเปลี่ยนแปลงไปตามบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และโครงสร้างทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป องค์ความรู้ของนโยบายสาธารณะในปัจจุบันมีพัฒนาการที่สำคัญมาอย่างยาวนานตั้งแต่สมัยก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง โดยในช่วงแรกของการศึกษานโยบายสาธารณะ ผู้ศึกษามักให้ความสำคัญกับตัวนโยบายสาธารณะและสถาบันที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก แต่เมื่อสถานการณ์โลกได้เปลี่ยนแปลงไปอันก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมต่างๆ การศึกษานโยบายสาธารณะจึงได้ให้ความสนใจไปที่ความสามารถในการจัดการกับปัญหาที่เผชิญมากยิ่งขึ้น ทำให้นโยบายสาธารณะมีขอบข่ายกว้างขวางครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ มากมาย และยังคงมีความเกี่ยวข้องใกล้ชิดกับหน่วยงานต่างๆ ของภาครัฐบาล ทั้งในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของผู้กำหนดนโยบายสาธารณะและผู้ดำเนินนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

ดังนั้น การศึกษานโยบายสาธารณะจึงมีลักษณะเป็นสหวิทยาการ (Multidisciplinary) ที่จำเป็นต้องอาศัยองค์ความรู้จากศาสตร์หลายแขนงเพื่อประกอบการทำความเข้าใจ วิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลต่างๆ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย โดยองค์ความรู้ในทางสังคมศาสตร์ที่สำคัญและจำเป็นสำหรับการศึกษาและทำความเข้าใจนโยบายสาธารณะครอบคลุมทั้งรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ กฎหมาย สังคมวิทยา และมานุษยวิทยา เป็นต้น และในปัจจุบันการนำหลักการและวิธีการทางวิทยาศาสตร์ในการวิเคราะห์และกำหนดนโยบายสาธารณะได้รับความสนใจมากขึ้น เช่น การใช้ความรู้ทางด้านภูมิศาสตร์ (Geography) และระบบภูมิสารสนเทศ (Geo-informatics) เพื่อช่วยในการทำความเข้าใจข้อมูลเชิงพื้นที่ทั้งทางด้านกายภาพและทางด้านชีวภาพซึ่งมีความเกี่ยวข้องกัน และในท้ายที่สุดเราจะเห็นได้ถึงบทบาทของตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ ตลอดจนสามารถวิเคราะห์ประเด็นปัญหาพร้อมสมัยทางนโยบายสาธารณะได้

ด้วยเหตุนี้ การศึกษานโยบายสาธารณะจึงมีหลากหลายแนวทางขึ้นอยู่กับจุดสนใจของผู้ศึกษา แนวทางการศึกษานโยบายแต่ละแนวทางจะมีประโยชน์ต่อผู้ศึกษาในหลากหลายแง่มุม เช่น ช่วยให้ผู้ศึกษา

สามารถวิเคราะห์ตัวแปรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและมีผลกระทบต่อการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งสามารถนำไปสู่การวิเคราะห์ทางเลือกในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันการจำแนกประเภทของนโยบายสาธารณะจะช่วยให้ผู้ศึกษาสามารถขยายมุมมองอันจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษา นโยบายสาธารณะได้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสามารถวิเคราะห์และทำความเข้าใจจุดเน้นที่สำคัญของนโยบายนั้นๆ เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ผลลัพธ์ที่จะเกิดจากการนำนโยบายเหล่านั้นไปปฏิบัติหรือผลกระทบที่มีต่อสังคม

การแบ่งนโยบายสาธารณะจึงสามารถพิจารณาแบ่งได้หลายรูปแบบหลายประเภท ขึ้นอยู่กับจุดเน้นของการศึกษาหรือการอธิบาย รวมทั้งนโยบายพื้นฐานของรัฐหรือของประเทศนั้นๆ ว่าต้องการพัฒนาประเทศในประเด็นใด และมีกรอบการพัฒนานโยบายสาธารณะเป็นอย่างไรบ้าง ทั้งนี้บริบททางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง จะเป็นสภาพแวดล้อมที่มีผลต่อกระบวนการนโยบายสาธารณะในแต่ละประเทศ การกำหนดนโยบายสาธารณะในเรื่องเดียวกัน แต่อยู่ภายใต้บริบทของระบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่แตกต่างกัน ย่อมปรากฏผลในลักษณะที่แตกต่างกันออกไปด้วย นั่นคือรูปแบบของระบบการเมืองการปกครองจะเป็นเงื่อนไขกำหนดว่าในกระบวนการนโยบายสาธารณะของประเทศนั้นๆ จะมีตัวแสดงใดบ้างที่มีบทบาทหลักในกระบวนการนโยบายสาธารณะ เช่น ในระบบการเมืองแบบเผด็จการ ตัวแสดงภาครัฐบาลจะมีบทบาทหลักในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ในขณะที่ในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย นอกจากตัวแสดงภาครัฐบาลแล้วยังมีตัวแสดงภาคเอกชนและภาคประชาสังคมเข้ามาร่วมแสดงบทบาทในกระบวนการนโยบายสาธารณะด้วย เมื่อพิจารณาอิทธิพลของสภาพแวดล้อมที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ จะเห็นได้ว่าการตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะด้านต่างๆ นั้น เป็นผลมาจากเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคมในช่วงเวลานั้นๆ เป็นสำคัญ เนื่องจากปัจจัยทางสังคมและเศรษฐกิจในขณะนั้น จะเป็นตัวกำหนดมุมมอง การรับรู้ปัญหาและการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพิจารณาตัดสินใจว่าประเด็นใดถือเป็นวาระสำคัญเร่งด่วนที่ต้องนำมากำหนดเป็นนโยบายสาธารณะเพื่อนำไปสู่การจัดการแก้ไขปัญหา และนโยบายสาธารณะดังกล่าวควรจะมีสาระสำคัญและแนวทางการปฏิบัติในลักษณะใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวกระบวนการนโยบายสาธารณะในแต่ละขั้นตอนจึงมีตัวแสดงจากหลากหลายภาคส่วนเข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้อง ทั้งตัวแสดงที่เป็นทางการ (Formal Actors) นั่นคือตัวแสดงในภาครัฐบาลและหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการตามกฎหมาย และตัวแสดงที่ไม่เป็นทางการ (Informal Actors) ที่เป็นองค์การนอกภาครัฐบาล เช่น ภาคธุรกิจเอกชน กลุ่มผลประโยชน์ ไปจนถึงตัวแสดงในภาคประชาสังคม การเข้าไปมีบทบาทของตัวแสดงต่างๆ จึงมีผลต่อกระบวนการนโยบายสาธารณะเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบริบทของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- ชนิดา จิตตรุทธะ. (2562). *นโยบายสาธารณะ : แนวคิด การวิเคราะห์ และกรณีศึกษา*, พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จุมพล หนีมพานิช. (2549). *การวิเคราะห์นโยบาย : ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎีและกรณีตัวอย่าง*. พิมพ์ครั้งที่ 3. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ณัฐลา วิจิณัยภาค. (2554). *นโยบายสาธารณะ แนวทางในการศึกษาแบบสหวิทยาการ*. โครงการเอกสารตำรา คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ติน ปรัชญพฤทธิ. (2535). *การบริหารการพัฒนา: ความหมาย เนื้อหา แนวทางและปัญหา*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิงษ์. (2540). *การกำหนดและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ : ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : เสมาธรรม.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2539). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์. (2555). *นโยบายสาธารณะ*. เชียงใหม่ : คณิงนิจการพิมพ์.
- บุญเลิศ ไพรินทร์. (2556). *รัฐประศาสนศาสตร์ : แนวคิด ทฤษฎี และวิธีปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: เอส.พี.เอเจริญผล.
- มยุรี อนุমানราชชน. (2556). *นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด วิธีการวิเคราะห์ และกำหนดนโยบายสาธารณะที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้เพื่อสร้างความได้เปรียบทางการแข่งขันให้กับประเทศ*. กรุงเทพฯ : เอ็กซ์เปอร์เน็ท.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2557). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์.
- วรเดช จันทรศร. (2531). *รัฐประศาสนศาสตร์ : ขอบข่ายในทศวรรษใหม่*. กรุงเทพฯ : ปิ่นเกล้าการพิมพ์.
- วรเดช จันทรศร. (2552). *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ*. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ : พริกหวานกราฟฟิค.
- ศุภชัย ยาวะประภาส. (2548). *นโยบายสาธารณะ*. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศุภชัย ยาวะประภาส. (2557). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- ศุภชัย ยาวะประภาส และปิยากร หวังมหาพร. (2552). *นโยบายสาธารณะไทย : กำเนิด พัฒนาการและสถานภาพของศาสตร์*. กรุงเทพฯ: จุดทอง.
- สมบัติ ชำรงฉัญวงศ์. (2558). *นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ*. (พิมพ์ครั้งที่ 28). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เสมาธรรม.
- สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ และอนูรัตน์ อนันนทนาธร. (2555). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด เวิลด์เทรค ประเทศไทย.

ภาษาอังกฤษ

- Anderson, E. J. (1994). *Public Policy Making: Introduction* (2nd ed.). New York: Houghton Mifflin.
- Dunn, William N.. (1994). *Public Policy Analysis: An Introduction* (2nd ed.). New Jersey: Prentice Hall.
- Dye, Thomas. (2012). *Understanding Public Policy* (14th ed.). Eaglewood Cliffs, New Jersey: Prentice–Hall.
- Easton, D.. (1953). *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*. New York: Alfred A. Knopf.
- Goodnow, F. (1900). *Politics and Administration: A Study in Government*. New York: Macmillan.
- Koenig, Louis. (1986). *An introduction to Public Policy*. New Jersey: Prentice–Hall.
- Kraft, Michael E. and Furlong, Scott R. (2004). *Public Policy: Politics Analysis and Alternatives*. Washington D.C.: CQ Press.
- Lasswell, H., & Kaplan, A. (1970). *Power and Society*. New Haven: Yale University Press.
- Lindblom, Charles E. (1980). *The Policy Making Process*. (2nd ed) . New Jersey: Prentice–Hall.
- Lowi, Theodore. (1972). *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*. *Public Administration Review*, Vol. 32, No. 4. (Jul. – Aug., 1972), pp. 298–310.
- Sharkansky, I. (1971). *Policy Analysis in Political Science*. Chicago: Markham.
- Truman, David B. (1971). *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion* (2nd ed.). New York: A.A. Knopf, Inc.U.S. Bureau of the Census.