



กรอบแนวคิดการศึกษานโยบายสาธารณะ*

สัณญา เคนาภูมิ¹

บทคัดย่อ

นโยบายสาธารณะเป็นขอบข่ายหนึ่งของการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งหมายถึง แนวทาง กิจกรรม การกระทำ หรือการเลือกตัดสินใจของรัฐซึ่งได้ทำการตัดสินใจและกำหนดไว้ล่วงหน้าเพื่อขึ้นำ การกระทำที่ตามมาให้บรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ ด้วยการวางแผน การจัดทำโครงการ การกำหนด วิธีการบริหารหรือกระบวนการดำเนินงาน การปฏิบัติงานที่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และความต้องการของประชาชน สามารถจำแนกเป็น 4 ลักษณะคือ กิจกรรมแห่งรัฐบาล ทางเลือกสำหรับการตัดสินใจของรัฐบาล แนวทางในการกระทำของรัฐบาล และ กฎหมาย สำหรับกรอบแนวคิดการศึกษานโยบายสาธารณะ สามารถสรุปออกเป็น 3 แนวคิด ได้แก่ การศึกษาทฤษฎีหรือตัวแบบของนโยบาย ขอบเขตของนโยบาย และกระบวนการของนโยบาย

คำสำคัญ: นโยบายสาธารณะ

* บทความวิชาการ, คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม, 2559

¹ รองศาสตราจารย์, คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม, E-mail: zumsa_17@hotmail.com



The Conceptual Framework for Studying the Public Policy^{*}

Sanya Kenaphoom¹

Abstract

Public policy was a scope of Public Administration means the approach of activity/action/decisions of the state that was made a decision and predefined in order to guide the subsequent actions to achieve the goals set by Planning, Projecting, Determining how to manage the implementation, Practice appropriately that was consistent with realities and needs of people. The Public policy was 4 features; the government activities, the decision alternative of government, the government's guidelines for action, and the legislation. The concepts for studying the public policy can be summarized into three; the Policy theory or model, the Policy area, and the Policy process.

Keywords: Public policy

^{*} The Article from Faculty of Political Science and Public Administration, Rajabhat Mahasarakham University, Thailand, 2015

¹ Associate Professor, Faculty of Political Science and Public Administration, Rajabhat Mahasarakham University, E-mail: zumsa_17@hotmail.com

บทนำ

นโยบายสาธารณะเป็นขอบข่ายหนึ่งของการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ หรือ การบริหารรัฐกิจ (Public Administration: PA) ซึ่งเป็นศาสตร์ที่ว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะเรื่องของการดำเนินงานของระบบราชการเพื่อให้บริการประชาชนด้วยความเสมอภาคและยุติธรรม มีวิวัฒนาการเปลี่ยนกรอบความคิดทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์มาหลายครั้ง (สัญญา เคนาภูมิ, 2558) ดังนี้ ครั้งที่ 1 เรียกว่า The Politics/Administration Dichotomy เป็นจุดเริ่มต้นที่พยายามแยกตัวรัฐประศาสนศาสตร์ ออกจากรัฐศาสตร์ ครั้งที่ 2 เรียกว่า Principles of Public Administration (1927-1937) เรื่องหลักการบริหาร ครั้งที่ 3 : Public Administration as Political Science (1950-1970) รัฐประศาสนศาสตร์ คือ รัฐศาสตร์ ครั้งที่ 4 : Public Administration as Management (1956-1970) รัฐประศาสนศาสตร์คือการจัดการ ครั้งที่ 5 : Public Administration as a Public Administration (1970-1990) รัฐประศาสนศาสตร์ คือ รัฐประศาสนศาสตร์ ครั้งที่ 6 : Governance (1990-ปัจจุบัน) หรือการจัดการภาครัฐ (Public Management) ส่วนแนวโน้มในอนาคตขอบข่ายการศึกษา PA จำเป็นต้องศึกษาการจัดการภาครัฐและเนื้อหาวิชาให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

อย่างไรก็ตาม Robert T. Golembiewski (1995, p. 240-246) ได้ยกเอานโยบายสาธารณะ (Public policy) มาเป็นกรอบแนวคิดพื้นฐานของรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งเป็นการศึกษาเชิงวิชาการเพื่อจะทราบว่ารัฐบาลทำอะไร เหตุใดจึงกำหนดนโยบายนั้นและส่งผลกระทบอย่างไร และการศึกษาเชิงวิเคราะห์นโยบายสาธารณะใช้เป็นพื้นฐานประกอบการตัดสินใจเลือกดำเนินนโยบายซึ่งเป็นการกิจของนักวิเคราะห์นโยบายหรือนักวางแผน สอดคล้องกับ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2556, น. 3) ได้ระบุถึงขอบเขตประเด็นหลักของรัฐประศาสนศาสตร์ คือ นโยบายสาธารณะ ได้แก่ (1) ในมิติของกิจกรรมทุกอย่างที่รัฐดำเนินการ เช่น การป้องกันประเทศ การยุติธรรม การจัดการศึกษา การสาธารณสุข การดูแลความสงบเรียบร้อยภายใน การคมนาคม การพาณิชย์ การเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ฯลฯ และ (2) นโยบายสาธารณะก็เป็นหนึ่งมิติของศาสตร์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ ส่วน สัญญา เคนาภูมิ (2557, น. 2-10) กล่าวถึงขอบเขตการวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์ ประกอบด้วย (1) ภารกิจ (Tasks) หมายถึง สิ่งที่รัฐจะต้องทำให้เกิดขึ้นและมีความสมบูรณ์ไปอย่างต่อเนื่องเรียกว่า สินค้าและบริการสาธารณะ (2) วิธีการ (Mean) การผลิตและส่งมอบสินค้าและบริการสาธารณะ เรียกว่า วิทยาการบริหาร เช่น กระบวนการบริหาร ทรัพยากรการบริหาร จิตวิทยาการบริหาร เทคนิคการบริหาร และผลของการบริหารหรือการดำเนินงาน และ (3) ตัวแสดง (Actors) ผู้มีบทบาทหน้าที่ในการขับเคลื่อนภารกิจของรัฐ จำแนกได้ 2 ประเภท ได้แก่ องค์กรหรือหน่วยงานต่างๆ และ คนหรือทรัพยากรมนุษย์ คนทุกคนที่อยู่ในรัฐหรือเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของรัฐ นอกจากนั้น อุทัย เลาหิเชียร (2550, น. 38-42) ระบุว่า การเมืองและ

นโยบายสาธารณะก็เป็นศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับรัฐประศาสนศาสตร์ เช่นเดียวกันกับ วรเดช จันทรร (2543, น. 7-9) ที่กล่าวว่า วิชาวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ เป็นศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับรัฐประศาสนศาสตร์

จะเห็นได้ว่านโยบายสาธารณะเป็นขอบข่ายที่สำคัญอย่างหนึ่งของการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ ที่พยายามศึกษาว่ารัฐบาลเลือกทำและไม่ทำอะไรด้วยเหตุผลอย่างไร รัฐมีแนวทางปฏิบัติอย่างไรและการกระทำของรัฐก่อให้เกิดผลอย่างไร บทความนี้เป็นการนำเสนอขอบข่ายการศึกษานโยบายสาธารณะ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในมุมมองทางวิชาการอันจะเป็นประโยชน์ต่อการวางกรอบแนวคิดให้ชัดเจนไม่ว่าจะเป็นกรอบแนวคิดการวิจัย กรอบแนวคิดทางการบริหารจัดการ หรือ กรอบแนวคิดการศึกษาให้เกิดพัฒนาการมากยิ่งขึ้น

ความหมายของนโยบายสาธารณะ

คำว่า “นโยบาย” (Policy) มาจากศัพท์ว่า “นย+อุบาย” หมายถึง แนวทางหรืออุบายที่ชี้ทางไปสู่วัตถุประสงค์ ส่วนคำว่า “Policy” หมายถึง แนวทางปฏิบัติของบ้านเมืองหรือชุมชน มาจากรากศัพท์ภาษากรีก “Polis” ซึ่งหมายถึง เมืองหรือรัฐ ดังนั้นนโยบาย จึงหมายถึง หลักการและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการ (จุมพล หนิมพานิช, 2552, น. 5) เป็นข้อเสนอเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินงานของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือรัฐบาล (Friedrich, 1963, p. 70) เป็นข้อความทั่วไปที่อธิบายถึงวัตถุประสงค์ที่ต้องการจะบรรลุตามแนวทางดำเนินงาน (Knezevich, 1984, p. 217) เป็นการกระทำที่ไตร่ตรองและลึกซึ้งของผู้บริหารระดับสูง (McNichols, 1977, p. 3) เป็นกรอบพื้นฐาน และแนวทางชุดหนึ่งซึ่งครอบคลุมการดำเนินงานทางธุรกิจภายใต้กรอบแนวคิดรวมของบริษัท (Chang and Campo-Folres, 1980, p. 7) ดังนั้นนโยบายจึงหมายถึง ข้อความที่ให้แนวทางสำหรับการพัฒนาและการดำเนินงานของหน่วยงานหรือแผนงาน ซึ่งเป็นกรอบที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการกระทำหรือการปฏิบัติ โดยมีการกำหนดเป้าหมายไว้ล่วงหน้าโดยไม่จำกัดว่าเป็นของรัฐบาล หรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งโดยเฉพาะ

ส่วนคำว่า สาธารณะ หรือ Public คำไทยที่มักใช้แทน เช่น สาธารณะ ส่วนรวม มหาชน ราชอาณาจักร รัฐ รัฐบาล เมือง บ้านเมือง แผ่นดิน ประชาคม ประชาชน หลวง กงสี (ปฐม มณีโรจน์, 2558) สาธารณะจึงเป็นเรื่องของส่วนรวม ความเป็นสาธารณะพิจารณาจาก (1) เกณฑ์ความกว้างของผลกระทบและผลกระทบภายนอก ซึ่งเป็นกระทบกับสิ่งที่ยอยู่นอกวงของการกระทำ เช่น โรงงานปล่อยน้ำเสียลงสู่แม่น้ำแต่ประชาชนได้รับผลกระทบทั้งสุขภาพกายและสุขภาพใจ (2) เกณฑ์ผู้เป็นเจ้าของงบประมาณ ดำเนินการ หรือเป็นที่มาของเงิน (Wamsley & Zald, 1976) (3) เกณฑ์ความตระหนักเรื่องสาธารณะคือสิ่งที่เอกชนทั่วไปไม่สนใจ เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาพยาบาล การจัดการศึกษา ไฟฟ้า ประปา เป็นต้น และ (4) เกณฑ์อำนาจที่ชอบธรรมของรัฐบาล เพราะเรื่องสาธารณะคือสิ่งที่รัฐเป็นผู้กำหนด

นักวิชาการนโยบายศาสตร์ได้นิยามไว้หลากหลายโดยความสนใจหรือวัตถุประสงค์ของการนิยาม เช่น กลุ่มที่เน้นการปฏิบัติ กับกลุ่มที่เน้นเลือกสรรสิ่งที่มีคุณค่าและการตัดสินใจ เป็นต้น ความหมายของนโยบายสาธารณะในแง่มุมต่างๆ สามารถพิจารณาได้ดังนี้

1. เป็นกิจกรรมแห่งรัฐบาล ดังนี้ กิจกรรมที่รัฐบาลตัดสินใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำเป็นผลมาจากการจัดสรรค่านิยมของสังคม (David Easton, 1965, p.129) กิจกรรมที่กระทำโดยรัฐบาลซึ่งครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดของรัฐบาล (Ira Sharkansky, 1971, p. 1) เป็นสิ่งที่รัฐบาลเลือกจะกระทำหรือไม่กระทำทั้งที่เป็นกิจวัตรและเกิดขึ้นในบางโอกาส (Thomas R. Dye, 1984, p.1) แนวทางการปฏิบัติหรือการกระทำที่ต้องรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสังคม (James E. Anderson, 1994, pp. 5-6) และ เป็นสิ่งที่รัฐบาลตกลงใจที่จะกระทำจริงๆ โดยประกอบไปด้วยชุดของการกระทำที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่พึงปรารถนา (Hugh Hecllo, 1972, p. 85)

2. เป็นทางเลือกสำหรับการตัดสินใจของรัฐบาล ดังนี้ เป็นการตัดสินใจกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ (William Greenwood, 1988) การตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมที่สังคมอนุญาตหรือ ห้ามมิให้กระทำการ (Lynton Caldwell, 1970) การตัดสินใจของรัฐบาลซึ่งจะต้องมีการกระทำที่สม่ำเสมอเกี่ยวกับกิจกรรมที่มีพันธะผูกพันอย่างต่อเนื่อง (Heinz Eulau and Kennett Prewitt, 1973, p. 465) ชุดของข้อเสนอเกี่ยวกับการกระทำของรัฐบาลภายใต้ ปัญหา อุปสรรค และ โอกาส เพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชน (Carl J. Friedrich, 1967, p. 70) การกำหนดความชัดเจนของค่านิยมและความตั้งใจของสังคมซึ่งผูกพันกับงบประมาณและการบริการประชาชน (Mark Considine, 1994, pp. 3-6)

3. เป็นแนวทางในการกระทำของรัฐบาล ดังนี้ หลักการแผนงานหรือแนวทางการกระทำต่างๆ (Charles Jacop, 1966) แผนงานหรือโครงการที่รัฐกำหนดขึ้น (Harold Lasswell and Abraham Kaplan, 1970) แนวทางปฏิบัติที่รัฐบาลตั้งใจจะทำเพื่อแก้ปัญหาสาธารณะ (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2550) เป็นแนวทางที่รัฐบาลได้กระทำการตัดสินใจเลือกและกำหนดไว้ล่วงหน้าเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยมีวิธีการที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและความต้องการของประชาชน (มยุรี อนุมานราชชน, 2553) เป็นแนวทางการปฏิบัติงานของรัฐโดยระบุถึงเป้าหมายและวิธีการให้บรรลุเป้าหมาย (ยุภาพร ยุภาศ, 2554)

4. เป็นกฎหมาย นโยบายเป็นข้อความที่อาจเขียนไว้เพื่อชี้ให้เห็นถึงจุดมุ่งหมายและความมุ่งหวังของรัฐบาล เช่น ตราพระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบ ภาษี และการดำเนินการอื่นๆ ที่เป็นมาตรการของรัฐบาล ซึ่งจะดำเนินงานผ่านมาตรการของรัฐบาล (สมพร เฟื่องจันทร์, 2552)

ดังนั้นสามารถกล่าวได้ว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางกิจกรรม การกระทำ หรือการเลือกตัดสินใจ หรือกฎหมาย ของรัฐซึ่งได้ตัดสินใจและกำหนดไว้เพื่อชี้้นำให้กระทำตามอันนำไปสู่การบรรลุ

เป้าหมายด้วยการวางแผน การจัดทำโครงการ วิธีการบริหาร กระบวนการดำเนินงาน การปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและความต้องการของประชาชน

วิวัฒนาการและแนวทางการศึกษาโยบายสาธารณะ

วิวัฒนาการของการศึกษา นโยบายสาธารณะปรากฏเด่นชัดในรัฐประชาธิปไตยซึ่งยอมรับว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่สามารถเลือกตัวแทนของตนเข้าไปกำหนดนโยบายสาธารณะโดยมีวิวัฒนาการดังนี้ (ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิงษ์, 2549)

1. ยุคก่อนคริสต์ศักราช 1960 ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 หลายประเทศเผชิญกับปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำจึงมีการศึกษาการกำหนดขอบเขตสภาพการเงินการคลัง โดยปี ค.ศ. 1946 สหรัฐอเมริกาได้จัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจด้วยความร่วมมือของนักเศรษฐศาสตร์ นักรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ และนักจิตวิทยา เข้าร่วมศึกษาการจัดเก็บภาษี นอกจากนั้นยังเกิดแนวคิดพฤติกรรมศาสตร์ทำการศึกษาพฤติกรรมของผู้กำหนดนโยบายจากอิทธิพลจากแนวคิดของ Keynes, Maynard, John (1935) บิดาแห่งการบริหารการคลังที่ให้ทัศนะว่า รัฐบาลควรที่จะกำหนดนโยบายการเงินและการคลังเพื่อแก้ไขปัญหาการว่างงานโดยการกระตุ้นให้มีอุปสงค์รวม (Aggregate Demand) เพิ่มขึ้นแทนที่จะปล่อยให้เป็นที่ของกลไกตลาด ผลักดันให้มีการผลิตเพิ่มขึ้นในที่สุดก็จะก่อให้เกิดผลดีต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2554, น. 241) รัฐบาลสหรัฐอเมริกา (ค.ศ. 1950-1959) สามารถแก้ไขปัญหาการว่างงานด้วยนโยบายการเงินการคลังได้พอสมควร จะเห็นว่าจากการที่นักวิชาการได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษี ตลอดจนพฤติกรรมของผู้กำหนดนโยบาย นับเป็นจุดเริ่มต้นของการศึกษา นโยบายสาธารณะ

2. ยุคคริสต์ศักราช 1960-1970 การศึกษา นโยบายสาธารณะในยุคนี้ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดของ Dye Thomas R. (1984, pp. 23-24) ซึ่งนับว่ามีการศึกษาที่เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น โดย Dye ได้ระบุขอบข่ายของการศึกษา นโยบายสาธารณะ กระบวนการและพฤติกรรม (Process and Behavioral) มี 5 ขั้นตอน ได้แก่ การระบุปัญหา การกำหนดทางเลือกนโยบาย การตัดสินใจนโยบายหรือการให้ความเห็นชอบนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย

3. ยุคคริสต์ศักราช 1970-ปัจจุบัน เป็นการศึกษาตามแนวทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เป็นระบบ (System) มากขึ้นโดยเน้นการศึกษาสาเหตุและผลกระทบของนโยบายซึ่งเป็นวิเคราะห์นโยบายสาธารณะก่อนการตัดสินใจนโยบายในประเด็น ดังต่อไปนี้ (William N. Dunn, 1994, pp. 35-49; สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2554, น. 259) สาเหตุหรือที่มาของนโยบาย (Causes) ผลกระทบของนโยบาย (Policy Effect) และ ประสิทธิภาพของนโยบาย (Policy Effectiveness) สำหรับประเทศไทยเริ่มมีการศึกษาในปี 2520 โดย กุลธนะ ชนาพวงสร (2522) ได้ศึกษา “หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ” โดยออกหนังสือเกี่ยวกับการศึกษา นโยบายสาธารณะ

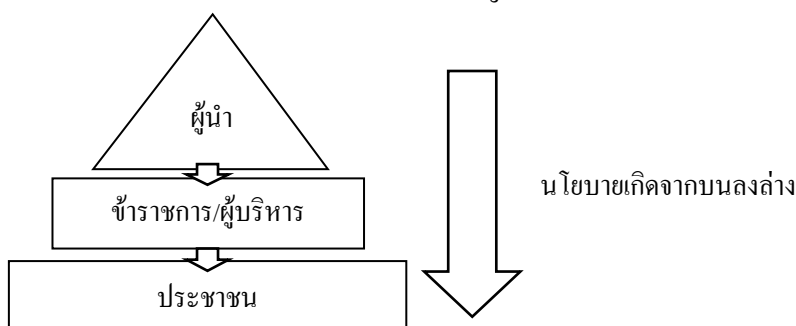
เล่มแรกเนื้อหาส่วนใหญ่จะพูดถึงโครงสร้างสถาบันทางการเมือง รุ่นต่อมา เช่น รศ.ดร.ทศพร ศิริสัมพันธ์ ศ.ดร.ศุภชัย ขวาระประภาส ศ.ดร.สมบัติ ชำรงชัยณรงค์ ฯลฯ ทำการศึกษาวางกว้างเพิ่มมากขึ้น แต่ส่วนใหญ่จะเน้นการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

กรอบแนวคิดการศึกษานโยบายสาธารณะ

นักวิชาการหลายท่านได้เสนอทฤษฎะเกี่ยวกับแนวทางการศึกษา นโยบายสาธารณะซึ่งมีส่วนที่คล้ายกันบ้างหรือแตกต่างกันบ้างสามารถสรุปกรอบแนวคิดการศึกษา นโยบายสาธารณะได้ 3 แนวคิด ดังนี้

1. **มิติตฤษฎีหรือตัวแบบของนโยบาย (Policy theory or model)** เป็นการวางกรอบแนวคิดโดยการสร้างทฤษฎีหรือตัวแบบวิธีการศึกษา นโยบายสาธารณะ หรือ อาจใช้ตัวแบบวิธีการศึกษาจากศาสตร์อื่นมาประยุกต์ใช้กับการศึกษา นโยบาย เช่น ทฤษฎีหรือตัวแบบของ Thomas R. Dye (1984, pp. 36 -50) ดังนี้

1.1 **ตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Model)** นโยบายเกิดขึ้นจากความเห็นของกลุ่มชนชั้นนำซึ่งเป็นคนส่วนน้อยแต่เป็นผู้ที่มีอำนาจในสังคม และมีข้าราชการเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้ได้รับผลของนโยบายคือประชาชนซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ ภายใต้แนวคิดที่ว่า ประชาชนไม่สนใจกิจกรรมทางการเมืองหรือมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า ก่อให้เกิดการครอบงำสังคมโดยผู้นำที่มีบทบาทและอำนาจทางการเมือง ตัวแบบนี้ได้แบ่งพลเมืองเป็น 2 ส่วน ได้แก่ คนกลุ่มน้อยมีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมดี และมักมีอำนาจในการจัดสรรค่านิยม (Value) ของสังคม และคนกลุ่มใหญ่แต่ไม่มีอำนาจ นโยบายสาธารณะไม่ได้สะท้อนความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่นักแต่สะท้อนความต้องการของชนชั้นนำ



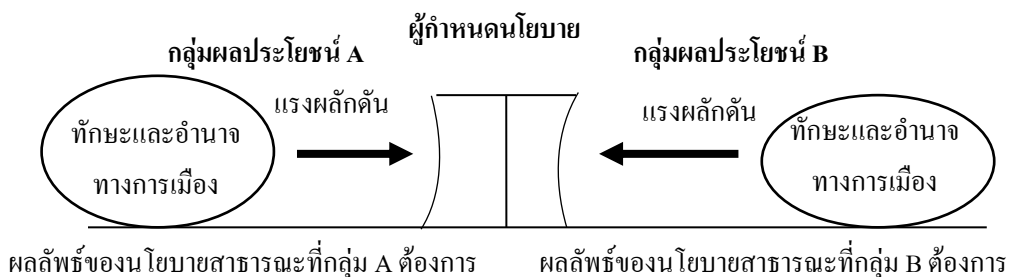
ภาพที่ 1 ตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Model) (ถวัลย์รัฐ วรเทพพุฒิพงษ์, 2549, น. 34)

1.2 **ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model)** นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตของสถาบันทางการเมือง เช่น สถาบันนิติบัญญัติ สถาบันบริหาร สถาบันตุลาการ สถาบันพรรคการเมือง หรือ สถาบันการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีสถาบันราชการเป็นผู้รับรองความชอบธรรมและการนำไปสู่ปฏิบัติ โดยพื้นฐานแล้วสถาบันจะมีความถูกต้องและชอบธรรม (Legitimacy) ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ



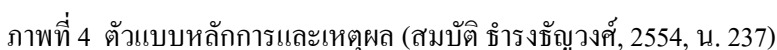
ภาพที่ 2 ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model) (สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2554, น. 226)

1.3 ตัวแบบกลุ่ม (Group Model) นโยบายเป็นผลมาจากผลของการต่อสู้แข่งขันระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ โดยกลุ่มที่มีความต้องการไปในทิศทางเดียวกันจะรวมตัวกันเป็นกลุ่มเพื่อกดดันและเรียกร้องรัฐบาลอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ นโยบายสาธารณะจึงมาจากกลุ่มที่มีอิทธิพลมากกว่าเป็นไปตามระบบการเมือง (Arthur F. Bentley, 1949) นโยบายสาธารณะจึงเป็นผลของความสมดุลของการต่อสู้ระหว่างกลุ่ม ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง ซึ่งอิทธิพลของกลุ่มขึ้นอยู่กับ จำนวนสมาชิก ความมั่งคั่ง ความแข็งแกร่งขององค์กร ภาวะผู้นำ โอกาสในการเข้าถึงผู้มีอำนาจตัดสินใจ และความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม



ภาพที่ 3 กลุ่มผลประโยชน์ต่ออำนาจและทักษะทางการเมือง (จุมพล หนิมพานิช, 2552, น. 107)

1.4 ตัวแบบหลักเหตุผล (Rational Model) นโยบายที่มุ่งเน้นผลประโยชน์สูงสุดที่มีต่อสังคม โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพหรือผลประโยชน์ตอบแทนต่อต้นทุนสูงสุด ผ่านกระบวนการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลครบถ้วนซึ่งเป็นการแสวงหาทางเลือกอย่างมีหลักการและเหตุผล ลักษณะของผลประโยชน์สูงสุด เช่น การไม่ออกนโยบายที่ต้นทุนสูงกว่าผลประโยชน์ และเลือกนโยบายที่ให้ผลตอบแทนสูง โดยคำนึงถึงผลกำไรและหรือผลตอบแทน



ภาพที่ 5 ตัวแบบเชิงระบบ (ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพัฒน์, 2549, น. 45)

ปีที่ 11 ฉบับที่ 33 กันยายน – ธันวาคม 2559



ภาพที่ 6 ตัวแบบกระบวนการ (สมบัติ ชำรงรัฐวงศ์, 2554, น. 226)

1.7 ตัวแบบส่วนที่เพิ่ม (Incremental Model) นโยบายมีลักษณะการกระทำที่ต่อเนื่องมาจากอดีตโดยการสานต่อหรือยอมรับนโยบายเดิม หากแต่มีการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงเพียงบางส่วน ตัวแบบนี้ให้ความสนใจนโยบายหรือโครงการใหม่เพียงเล็กน้อย ลักษณะสำคัญของตัวแบบ เป็นลักษณะอนุรักษนิยม ยอมรับความชอบธรรมของนโยบายที่ดำเนินการมาก่อน มักจะปฏิเสธโครงการใหม่ที่อาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแต่เน้นสิ่งที่จะก่อให้เกิดความมั่นคงมากกว่า

กล่าวโดยสรุปการนำตัวแบบการศึกษานโยบายสาธารณะดังกล่าวมากำหนดเพื่อศึกษานโยบายใดนโยบายหนึ่ง มีหลักการพิจารณาดังนี้ นโยบายสาธารณะนั้นเกิดขึ้นเพราะอิทธิพลที่โดดเด่นของตัวแสดงใดในนโยบายสาธารณะ เช่น เกิดเพราะความเห็นหรืออิทธิพลของชนชั้นนำก็อธิบายได้ตามทฤษฎีชั้นนำ หรือ เป็นไปตามกระบวนการทางการเมืองแบบประชาธิปไตย อธิบายได้ตามทฤษฎีระบบ หรือ เป็นไปเพราะอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง อธิบายได้ตามทฤษฎีกลุ่ม เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม นโยบายสาธารณะหนึ่งเกิดขึ้นเพราะอิทธิพลของตัวแปรหลายตัวแปร การพิจารณาวิเคราะห์พิจารณาว่าตัวแปรใด หรืออิทธิพลของตัวแสดงใดโดดเด่นที่สุด

2. มิติขอบเขตของนโยบาย (Policy area) เป็นการวางกรอบแนวคิดที่มุ่งศึกษาถึงประเด็นย่อยซึ่งอยู่ในขอบเขตของนโยบาย โดยเน้นถึงสาเหตุและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ขอบข่ายการศึกษาจึงขึ้นอยู่กับความพึงพอใจและความต้องการของผู้ศึกษา นักวิชาการแต่ละคนมีแนวคิดที่แตกต่างกันไป โดยการแบ่งขอบเขตด้วยการจำแนกประเภทของนโยบายสาธารณะ ดังนี้

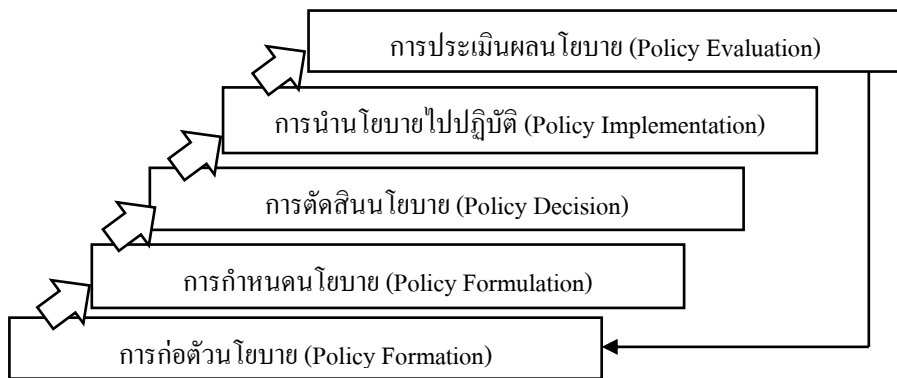
2.1 ลักษณะของเนื้อหาและวัตถุประสงค์ เช่น Theodore Lowi (1968, pp. 667-715) จำแนกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ (1) นโยบายเกี่ยวกับการจัดระเบียบกฎเกณฑ์ เพื่อต้องการจัดระเบียบของสังคมให้อยู่ในสภาพที่เรียบร้อย ปกติสุข เช่น กฎ ข้อบังคับ คำสั่งต่างๆ (2) นโยบายเกี่ยวกับการกระจายทรัพยากร เพื่อจัดรายละเอียดเกี่ยวกับการกระจายทรัพยากรของรัฐ เช่น เศรษฐกิจ การเมือง สังคม โดยรัฐต้องกระจายให้แก่พลเมืองอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม (3) นโยบายเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรเสียใหม่ เพื่อที่จะดำเนินการจัดสรรปันส่วนทรัพยากรใหม่อีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทางสังคม และความสงบสุขของสังคม

2.2 ลักษณะของผลกระทบ เช่น Davis Eston (1979, p.129) พิจารณานโยบายแต่ละประเภทส่งผลบังคับใช้ไปยังหมู่ประชาชนอย่างไร ได้แก่ (1) นโยบายที่บังคับต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลโดยเฉพาะ (2) นโยบายที่บังคับกับสมาชิกของสังคมทั้งหมด Ira Sharkansky (1971, p.62) แบ่งเป็น 6 ประเภท ได้แก่ การศึกษา ศาสนา สาธารณะ สาธารณสุข ทรัพยากรธรรมชาติ และความปลอดภัยสาธารณะ เป็นต้น

2.3 ลักษณะของกระบวนการ เช่น Ira Sharkansky (1971, pp. 65-70) แบ่งออก 3 ประเภท ได้แก่ ขั้นนโยบายสาธารณะ (Public policy) ขึ้นผลผลิตของนโยบาย (Policy outputs) และ ขึ้นผลกระทบของนโยบาย (Policy impacts) ส่วน Dror, Yehezkel (1968, p. 14) แบ่งได้ดังนี้ ขั้นกำหนดนโยบายต้นแบบ (Meta policy making stage) ขั้นการกำหนดนโยบาย (Policy making stage) และขั้นภายหลังการกำหนดนโยบาย (Post policy making stage)

2.4 ลักษณะของกิจกรรมหรือภารกิจสำคัญของรัฐบาล เช่น Thomas R. Dye (1984) โดยแบ่งตามภารกิจของสหรัฐอเมริกาไว้ 12 ประเภท ได้แก่ นโยบายป้องกันประเทศ นโยบายต่างประเทศ นโยบายการศึกษา นโยบายสวัสดิการ นโยบายการรักษาความสงบภายใน นโยบายทางหลวง นโยบายภาษีอากร นโยบายเคหะสงเคราะห์ นโยบายประกันสังคม นโยบายสาธารณะสุข นโยบายพัฒนาชุมชน/ตัวเมือง และนโยบายทางเศรษฐกิจ

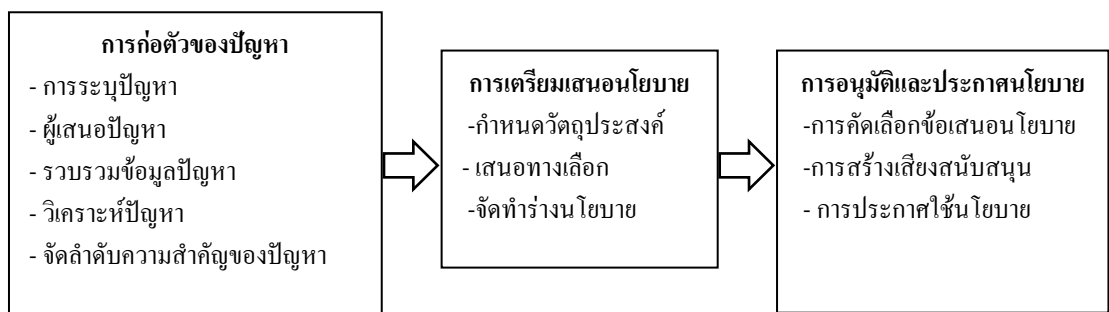
3. มิติกระบวนการของนโยบาย (Policy process) เป็นการศึกษาขั้นตอนหรือกระบวนการของนโยบาย มีจุดมุ่งหมายที่จะทราบพฤติกรรมที่รัฐบาลหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องที่แสดงออกในกระบวนการของนโยบาย อาจเรียกว่า “วงจรชีวิตของนโยบาย (Life Cycle)” หรือ “กระบวนการนโยบาย” หรือ “ขั้นตอนของนโยบาย” เช่น จำแนกเป็น 3 ขั้นตอน (Dror Yehezkel, 1968, p. 14) ดังนี้ ขั้นกำหนดนโยบายต้นแบบ ขั้นการกำหนดนโยบาย และขั้นภายหลังการกำหนดนโยบาย จำแนกเป็น 4 ขั้นตอน คือ (Lindblom Charles E, 1980) การค้นหาปัญหาที่เกิดขึ้น การบ่งชี้เป้าหมายของนโยบาย การรวบรวมทางเลือก และการกำหนดนโยบาย จำแนกเป็น 5 ขั้นตอน (Thomas R. Dye, 1984) ได้แก่ ขั้นการก่อตัวของนโยบายสาธารณะ ขั้นการกำหนดนโยบายสาธารณะ ขั้นการนำเอานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ขั้นการประเมินผลนโยบายสาธารณะ และ ขั้นการต่อเนื่อง การทดแทน หรือการยุตินโยบายสาธารณะ จำแนกออกเป็น 6 ขั้นตอน (William N. Dunn, 1994) ได้แก่ การกำหนดปัญหา การทำนายทางเลือก การชั่งน้ำหนัก หรือการวิเคราะห์ทางเลือกแต่ละทางเลือก การเลือกทางเลือกที่จะกำหนดเป็นนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลนโยบาย และการปรับเปลี่ยนนโยบาย อย่างไรก็ตามทัศนะของผู้เขียนเห็นว่ากระบวนการนโยบายสาธารณะควรแบ่งเป็น 5 ขั้นตอน ดังนี้ การก่อตัวนโยบาย การกำหนดนโยบาย การตัดสินใจนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลนโยบาย



ภาพที่ 7 กระบวนการนโยบายสาธารณะ (มยุรี อนุমানราชชน, 2553, น. 25)

3.1 การก่อตัวนโยบาย (Policy formation) เป็นขั้นตอนการระบุปัญหาให้ชัดเจนเพื่อเป็นฐานกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาสาธารณะ ได้แก่ การวิเคราะห์ลักษณะปัญหาสาธารณะสาเหตุผลกระทบต่อสังคม ประเด็นสาธารณะ (Public issue) ภายหลังจากการทราบลักษณะปัญหานโยบายชัดเจนแล้ว ดำเนินการกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาโดยทำให้ทราบถึงลำดับความสำคัญของนโยบายที่จะต้องทำและการเลือกใช้นโยบายให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ต้องการ

3.2 การกำหนดนโยบาย (Policy formulation) การกำหนดนโยบายถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่จะก่อให้เกิดพฤติกรรมการเมือง และการบริหารอื่นๆ ตามมา ผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะมีหลายฝ่าย เช่น ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ องค์กรอิสระ ฯลฯ เรียกว่า ตัวแสดงในกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Actors) เช่น ตัวแสดงในภาครัฐ ตัวแสดงในภาคสังคม ตัวแสดงในระบบระหว่างประเทศ เหล่านี้จะนำไปอธิบายตัวแบบการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ (Model) ดังหัวข้อที่ 1 (มิตทฤษฎีหรือตัวแบบของนโยบาย; Policy theory or model) อย่างไรก็ดีโดยส่วนใหญ่การศึกษาการกำหนดนโยบายมักศึกษาในขั้นตอนหรือกระบวนการที่มาของนโยบายดังนี้



ภาพที่ 8 ขั้นตอนการกำหนดนโยบายสาธารณะ (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2546, น. 123)

3.3 การตัดสินใจนโยบาย (Policy decision) หรือการเลือกนโยบายเป็นการเลือกวิถีทางหรือแนวนโยบายที่เหมาะสมที่สุดที่จะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ตามต้องการ เกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกนโยบาย เช่น หลักประสิทธิผล (Effectiveness) หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) หลักความพอเพียง (Adequacy) หลักความเป็นธรรม (Equity) หลักการตอบสนอง (Responsiveness) หลักความเหมาะสม (Appropriateness) เป็นต้น

3.4 การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการแสวงหากลไกที่จะเปลี่ยนตัวนโยบายที่เป็นอักษรไปสู่การปฏิบัติหรือการกระทำให้ได้ รวมไปถึงการพิจารณาหาหน่วยงานหรือองค์กรที่จะเป็นผู้รับตัวนโยบายไปดำเนินการ บังคับใช้ หรือทำให้เกิดขึ้น ทั้งนี้การแสวงหากลไกหรือหน่วยงานที่จะนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจะเกี่ยวข้องโดยตรงกับความสำเร็จหรือความล้มเหลวของตัวนโยบาย มีขั้นตอนดังต่อไปนี้ (1) การมอบนโยบายให้กับหน่วยงานเกี่ยวข้องเพื่อนำนโยบายมาวิเคราะห์กำหนดพันธกิจ (2) การกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ที่จะต้องตอบสนองนโยบายของรัฐบาล (3) หน่วยงานระดับรองทำการดัดแปลงยุทธศาสตร์หน่วยงานหลัก โดยการกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์เป้าประสงค์ ตัวชี้วัดความสำเร็จ และกลยุทธ์ (4) กำหนดโครงการเพื่อตอบสนองแต่ละกลยุทธ์ที่วางไว้

3.5 การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) เป็นการพิจารณาแผนงานหรือโครงการที่สนองตอบนโยบายว่าสิ่งที่ทำลงไปแล้วได้สร้างการเปลี่ยนแปลงหรือผลลัพธ์อะไรขึ้นบ้าง ตัวแบบที่มักนิยมใช้สำหรับการประเมินผลนโยบายมี 3 ลักษณะ การประเมินความก้าวหน้าและการประเมินรายยอด การประเมินกระบวนการและผลจากนโยบาย และการวิเคราะห์ผลกระทบ เป็นการประเมินผลกระทบของนโยบายที่ได้นำไปปฏิบัติแล้ว ส่งผลต่อเป้าหมายอย่างไร

บทสรุป

นโยบายสาธารณะ (Public policy) เป็นแนวทางกิจกรรม การกระทำ หรือการเลือกตัดสินใจของรัฐซึ่งได้ทำการตัดสินใจและกำหนดไว้ล่วงหน้าเพื่อชี้แนะให้มีการกระทำที่ตามเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ การศึกษานโยบายสาธารณะเริ่มต้นอย่างจริงจังภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง ส่วนกรอบแนวคิดการศึกษานโยบายสาธารณะมี 3 มิติ ได้แก่ มิติทฤษฎีหรือตัวแบบของนโยบาย (Policy theory or model) มิติขอบเขตของนโยบาย (Policy area) และมิติกระบวนการของนโยบาย (Policy process) ทั้งนี้การนำกรอบแนวคิดการศึกษานโยบายสาธารณะควรมีทั้งสามประเด็นมาประกอบในการศึกษาซึ่งมิติทฤษฎีหรือตัวแบบของนโยบายจะทำให้ทราบว่านโยบายนั้นเกิดขึ้นเพราะอิทธิพลของตัวแสดงในนโยบายสาธารณะใด เพราะตัวแบบอธิบายผลกระทบที่เกิดขึ้นของนโยบายตามตัวแบบนโยบายสาธารณะแต่ละตัวอยู่แล้ว ผู้ศึกษาสามารถทำนายเหตุการณ์ในอนาคตได้ ส่วน มิติของขอบเขตนโยบายสาธารณะนั้นจะทำให้ทราบถึงเนื้อหาสาระของนโยบาย (เศรษฐกิจ สังคม การเมือง ฯลฯ) ตลอดจน

ผลกระทบของนโยบายสาธารณะ ผู้ศึกษาสามารถวิเคราะห์ได้ว่านโยบายแห่งรัฐนั้นครอบคลุมปัญหาสาธารณะมากน้อยเพียงใด อย่างไร เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาเพิ่มเติม หรือตัดทอนออก เช่น การที่นโยบายแห่งรัฐได้ทุ่มงบประมาณให้กับนโยบายด้านการจัดการศึกษา ผลจะเป็นอย่างไร หรือ ทุ่มให้กับนโยบายทางด้านทหาร ผลจะเป็นอย่างไร เป็นต้น ส่วน มิติกระบวนการของนโยบาย ทำให้ผู้ศึกษาเข้าใจในกระบวนการการเกิดขึ้น/ดำเนินการนโยบายสาธารณะ ซึ่งนำไปสู่การเข้าใจกลไกทางนโยบาย โดยบางครั้งเนื้อหาสาระของนโยบายดี แต่กระบวนการนำไปปฏิบัติมีปัญหา ผู้ศึกษาสามารถเสนอแนะเพื่อปรับกระบวนการของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้นโยบายที่ดีนั้นเกิดประโยชน์สูงสุดได้

เอกสารอ้างอิง

- กุลชน ธนาพงศธร. (2522). *หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- จุมพล หนีพนาณิช. (2552). *การวิเคราะห์นโยบาย: ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ถวัลย์รัฐ วรเทพพุฒิมัย. (2549). *การกำหนดและการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ: ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้*. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2546). *เทคนิควิธีการวิเคราะห์นโยบาย*. (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปฐม มณีโรจน์. (2558). *สาธารณะ เรื่องง่ายที่เข้าใจยาก*. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2556, จาก <http://www.oknation.net/blog/DrPatom/2009/02/01/entry-1>
- มยุรี อนุมานราชชน. (2553). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ท.
- ยุภาพร ยุภาศ. (2554, กรกฎาคม). *ตัวแบบการนำนโยบายเพิ่มพลังอำนาจให้ประชาชนเพื่อแก้ปัญหาความยากจนกรณีการดำเนินงานโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML) ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ*. *วารสารช่อพะยอม*. 22 (1), 90-106.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2550). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- วรเดช จันทรศร. (2543). *รัฐประศาสนศาสตร์: ขอบข่ายในทศวรรษใหม่*. กรุงเทพฯ: สหายบล็อกและการพิมพ์.
- วิรัช วิรัชนิการวรรณ. (2556). *ความหมายและขอบเขตของรัฐประศาสนศาสตร์*. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2556, จาก <http://mgmtsci.stou.ac.th/downloads/ความหมายและขอบเขตของ รปส.pdf>
- สมบัติ ชำรงธัญวงศ์. (2554). *นโยบายสาธารณะ: แนวคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ*. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สมพร เฟื่องจันทร์. (2552). *นโยบายสาธารณะ: ทฤษฎีและการปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: ออนอาร์ตครีเอชั่น.

- สัญญา เคนาภูมิ. (2557, ธันวาคม). ขอบข่ายของการวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์. *วารสารวิจัยราชภัฏชัยภูมิ มหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ*, 2 (2).
- _____. (2558, ธันวาคม). วิวัฒนาการและขอบข่ายการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์. *วารสารข้อพระยอม มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม*, 26 (2).
- อุทัย เลาหวิเชียร. (2550). *รัฐประศาสนศาสตร์ลักษณะวิชาและมิติต่างๆ*. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- Anderson, James E. (1994). *Public Policy -Making : Introduction*. (2nd ed). New York : Houghton Mifflin Company.
- Arthur F. Bentley (1949). *The Process of Government: A Study of social Pressure*. Illinois: The Principia press of Illinois.
- Caldwell, C.K. (1970). *Policy for land*. Boston: Way Lanham.
- Considine, Mark. (1994). *Public Policy: A Critical Approach*. South Melbourne, Australia: MacMillan.
- David Easton. (1965). *A Framework for Political Analysis*. Prentice-Hall.
- Dror, Yehezkel. (1968). *Public Policymaking Reexamined*. Scranton, Penn: Chandler.
- Dunn, William N. (1994). "Public Policy Analysis : Man Introduction". *New Jersey*: Prentice-Hall.
- Dye, Thomas R. (1984). *Understanding Public Policy*. (5th ed), Englewood Cliffs. New Jersey: Prentice -Hall, Inc.
- Easton, David. (1979). *A Framework for Political Analysis*. Chicago: The University of Chicago.
- Eulau, Heinz and Kennett Prewitt. (1973). *Labyrinths of Democracy*. Indianapolis: Bobbs-Merrill.
- Friedrich, C. J. (1963). *Constitutional Government*. New York: McGraw-Hill
- Friedrich, Carl J. (1967). *An Introduction to Political Theory*. New York: Harper & Row.
- Golembiewski, Robert T. (1995). *Practical Public Management*. New York: Marcel Dekker.
- Greenwood, William T., Judd Richard. & Becker, W. Fred. (1988). *Prepared under the Auspices of the Policy Studies Organization*. New York: Greenwood.
- Harold D. Lasswell and Abraham Kaplan. (1970). *Power and Society*. New Haven: Yale University
- Heclo, Hugh. (1972, January). "Policy Analysis". *British Journal of Political Science*. Hellstern, G.M.
- Jacob, Charles E. (1966). *Policy & Bureaucracy*. New York: Princeton.
- Keynes, Maynard, John. (1935). *The General Theory of Employment, Interest, and Money, First Harbinger Edition, A Harvest/HBJ Book*, New York and London: Harcourt Brace Jovanovich, printed in the United States of America 1964.



- Knezevich, Stephen J. (1984). *Administration of Public Education*. (4th ed). New York: Warper and Row.
- Lindblom, Charles E. (1980). *The Policy Making Process*. (2nd ed). New Jersey: Prentice-Hall.
- Lowi, Theodore J. (1968, July). American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory. *World Politics*. XVI.
- McNichols, Thomas J. (1977). *Policy-Making and Executive Action*. (5th ed). New York: McGraw-Hill.
- Sharkansky, Ira. (1971). *Policy Analysis in Political Science*. Chicago: Markham.
- Wamsley, Garry L. & Zald, Mayer N. (1976). *The Political Economy of Public Organization*. U.S.A: Indiana University.
- Y. N. Chang, Filemon Campo-Flores. (1980). *Business policy and Strategy*. Santa Monica: Goodyear Pub. Co.,
