



## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่อง กระบวนการพัฒนานโยบายการศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏสู่การเป็น  
สถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง  
ประกอบด้วยเนื้อหา ดังนี้

#### 2.1 แนวคิดเรื่องนโยบาย

- 2.1.1 ความหมายของนโยบาย
- 2.1.2 ความสำคัญของนโยบาย
- 2.1.3 องค์ประกอบของนโยบาย
- 2.1.4 ลักษณะของนโยบายที่ดี
- 2.1.5 พัฒนาการและแนวทางในการศึกษานโยบาย
- 2.1.6 กระบวนการนโยบาย
  - 2.1.6.1 การกำหนดนโยบาย
  - 2.1.6.2 การนำนโยบายไปปฏิบัติ
  - 2.1.6.3 การประเมินผลนโยบาย

#### 2.2 บทบาทและหน้าที่ของสถาบันระดับอุดมศึกษา

- 2.2.1 ประวัติและสาเหตุการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา
- 2.2.2 ลักษณะของการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา
- 2.2.3 ปรัชญาการศึกษาระดับอุดมศึกษา
- 2.2.4 จุดมุ่งหมายของสถาบันอุดมศึกษา
- 2.2.5 ภารกิจและแนวทางดำเนินการกิจของอุดมศึกษา
- 2.2.6 มาตรฐานการศึกษาระดับอุดมศึกษา
- 2.2.7 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา

#### 2.3 บทบาทการจัดการศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏ

- 2.3.1 สาเหตุและความจำเป็นที่ต้องจัดการศึกษาของไทย
- 2.3.2 วิวัฒนาการด้านการดำเนินการกิจของมหาวิทยาลัยราชภัฏ
- 2.3.3 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ที่ระบุถึงพันธกิจการเป็น

สถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

#### 2.4 แนวคิดเรื่องการพัฒนาท้องถิ่น

- 2.4.1 ความหมายของการพัฒนาท้องถิ่น

#### 2.4.2 หลักการพัฒนาท้องถิ่น

#### 2.4.3 ปัญหาและสภาพการพัฒนาท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน

### 2.5 การวิเคราะห์เนื้อหา

#### 2.5.1 แนวทางการวิเคราะห์เนื้อหาของ Miles and Huberman

#### 2.5.2 แนวทางการวิเคราะห์เนื้อหาของ David Silverman

#### 2.5.3 แนวทางการวิเคราะห์เนื้อหาของ Adrian Holliday

### 2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 2.6.1 งานวิจัยเกี่ยวกับกระบวนการพัฒนานโยบาย

#### 2.6.2 งานวิจัยเกี่ยวกับการดำเนินบทบาทของสถาบันอุดมศึกษา

#### 2.6.3 งานวิจัยต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

## 2.1 แนวคิดเรื่องนโยบาย

### 2.1.1 ความหมายของนโยบาย

การบริหารกิจการใดๆ ย่อมต้องมีสิ่งที่กำหนดทิศทางในการดำเนินงาน เปรียบเสมือนเรือ ย่อมต้องมีหางเสือคอยกำหนดทิศทางฉันใดแล้ว การบริหารงานย่อมต้องมีนโยบายเป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติงาน ซึ่งนโยบาย (Policy) นั้นเป็นคำที่มาจากภาษาบาลี โดยการสมาสคำว่า “นย” (เค้าความที่ส่อให้เข้าใจเอาเอง) กับคำว่า “อุปาย” (วิธีการอันแยบคาย, เล่ห์กล เล่ห์เหลี่ยม) เข้าด้วยกัน และแปลเป็นความได้ว่า “หลักและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการ”

จากการศึกษาความหมายของนโยบายที่นักวิชาการทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศได้ให้ความหมาย สามารถสรุปได้ว่านโยบายมีความหมายจำแนกได้เป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มที่ 1 คือกลุ่มที่มีแนวคิดว่านโยบายหมายถึง แนวทางการกระทำหรือแนวทางในการตัดสินใจ และกลุ่มที่ 2 คือกลุ่มที่มีแนวคิดว่านโยบายหมายถึง การกระทำหรือกิจกรรม โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

**กลุ่มที่ 1**      **นโยบาย หมายถึง แนวทางการกระทำหรือแนวทางในการตัดสินใจ**  
นักวิชาการที่มีความคิดเห็นเช่นนี้ประกอบด้วย

Jame E. Anderson (1994: 5-6) กล่าวว่า นโยบาย หมายถึง แนวทางการปฏิบัติหรือการกระทำซึ่งมีองค์ประกอบหลายประการ ได้แก่ ผู้ปฏิบัติหรือชุดของผู้กระทำที่จะต้องรับผิดชอบในการแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้องของสังคม โดยมีจุดมุ่งหมายชัดเจนว่าสิ่งใดที่จะต้องกระทำให้สำเร็จมิใช่สิ่งที่รัฐบาลเพียงแต่ตั้งใจจะกระทำหรือเสนอให้กระทำเท่านั้น เป็นการจำแนกให้เห็นความแตกต่างที่ชัดเจนระหว่างนโยบายของรัฐบาล ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญระหว่างทางเลือกที่ต้องเปรียบเทียบกัน กล่าวคือ การตัดสินใจของรัฐบาลอาจแสดงออกถึงความตั้งใจหรือข้อเสนอของรัฐบาลที่จะกระทำเท่านั้น โดยในความจริงอาจไม่เกิดการกระทำขึ้นเลยก็ได้ แต่นโยบายนั้นจะต้องปรากฏการกระทำที่มีจุดมุ่งหมายชัดเจน

Fred M. Frohock (1979: 11) กล่าวว่า นโยบาย หมายถึง แบบแผนของการกระทำเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้ง หรือการให้สิ่งตอบแทนสำหรับความร่วมมือของประชาชน โดยมีลักษณะสำคัญสองประการคือ ประการแรกเป็นการกระทำของสังคม (social practice) มิใช่กรณีเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับคนๆ เดียวหรือเหตุการณ์เฉพาะบุคคล และประการที่สองคือ เกิดขึ้นจากความต้องการของประชาชน อาจเป็นทั้งความต้องการในการขจัดความขัดแย้งหรือการกำหนดผลตอบแทนสำหรับการกระทำร่วมกัน

George R. Terry (1977: 189) กล่าวว่า นโยบายหมายถึงการพูดหรือการเขียนถึงขอบเขตและแนวทางทั้งหมดเพื่อการปฏิบัติงาน

Theo Haimann and William G. Scott (1974: 65) กล่าวว่า นโยบายคือ ขอบเขตของเหตุและผลที่ผู้บริหารใช้ในการตัดสินใจ

Charles E. Jacop (1966: 3) กล่าวว่า นโยบาย หมายถึง แนวทางของการปฏิบัติงานหรือ หลักการ แผนงาน

William T. Greenwood (1965: 222) กล่าวว่า นโยบาย หมายถึง การตัดสินใจขั้นต้นอย่างกว้างๆ จากข้อมูลทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานให้เป็นไปอย่างถูกต้องและบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

John M. Pfiffner (1960: 132) กล่าวว่า นโยบายเป็นหลักเกณฑ์และแนวทางในการปฏิบัติงาน เพื่อให้การดำเนินงานมีเสถียรภาพ (Stability) มีความสอดคล้อง (Consistency) มีมาตรฐานหรือเอกรูปเดียวกัน (Uniformity) และมีความต่อเนื่องกัน (Continuity)

อมร รักษาสัตย์ (2522: 1) กล่าวว่า นโยบาย หมายถึง อูบายหรือกลเม็ดที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ได้พิจารณาเห็นว่าเป็นทางที่จะนำไปสู่เป้าหมายของส่วนรวมในเรื่องใดเรื่องหนึ่งอย่างเหมาะสมที่สุด

ชูป กาญจนประกร (2522) กล่าวว่า นโยบาย หมายถึง แนวปฏิบัติ หรือ Guide to action พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ได้ให้ความหมายนโยบายว่า นโยบายมาจากคำบาลีโดยการสมาสคำว่า “นย” กับคำว่า “อูบาย” ซึ่งจะหมายถึงหลักการและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการ

อุทัย บุญประเสริฐ (2527: 1) กล่าวว่า นโยบาย หมายถึง ข้อความหรือสิ่งที่ได้กำหนดไว้เพื่อใช้เป็นแนวทางการดำเนินงานด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้น ซึ่งผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัติจะต้องนำไปใช้เป็นกรอบของแนวคิดในการพิจารณาตัดสินใจ จัดทำแผน จัดทำโครงการ และกำหนดวิธีดำเนินการ

ประชุม รอดประเสริฐ (2547: 14) กล่าวว่า นโยบาย เป็นกรอบสำหรับการตัดสินใจของผู้บริหารในลักษณะแสดงให้เห็นถึงวิถีทางและผลแห่งการดำเนินงาน นโยบายที่ดีย่อมทำให้การตัดสินใจถูกต้องและดีตามไปด้วย

จากการให้ความหมายนโยบายของนักวิชาการกลุ่มนี้ที่ให้ความเห็นแยกออกเป็น 2 ลักษณะคือ ลักษณะที่หนึ่ง นโยบาย หมายถึง แนวทางการกระทำหรือแนวการปฏิบัติงานที่ต้องเกิดการกระทำขึ้นโดยมีจุดมุ่งหมายอย่างชัดเจน และลักษณะที่สอง มองว่านโยบาย หมายถึง แนวทางการตัดสินใจซึ่งอาจขัดแย้งกับบางท่านก็ได้เห็นให้เห็นว่านโยบายต้องเป็นแนวทางในการกระทำมิใช่เพียงแค่นโยบายในการตัดสินใจ แต่ผู้วิจัยก็ได้จัดไว้ในกลุ่มเดียวกัน เพราะถึงแม้บางท่านจะมีความคิดเห็นว่า นโยบายคือแนวทางการตัดสินใจแต่ต่างก็มีจุดมุ่งหมายที่จะทำให้นโยบายการตัดสินใจนั้นไปสู่การกระทำ

**กลุ่มที่ 2** นโยบาย หมายถึง การกระทำหรือกิจกรรม นักวิชาการที่มีความคิดเห็นเช่นนี้ประกอบด้วย

Thomas R. Dye (1984: 1) กล่าวว่า นโยบาย คือ สิ่งที่รัฐบาลเลือกจะกระทำ หรือไม่กระทำ ในส่วนที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำจะครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ ทั้งหมดของรัฐบาล ทั้งกิจกรรมที่เป็นกิจวัตรและกิจกรรมที่เกิดขึ้นในบางโอกาส โดยมีวัตถุประสงค์ให้กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำบรรลุเป้าหมายด้วยดีในการให้บริการแก่สมาชิกในสังคม

Hugh Hecl (1972: 85) กล่าวว่า นโยบาย คือ ชุดของการกระทำของรัฐบาล หรือสิ่งที่รัฐบาลไม่กระทำมากกว่าการตัดสินใจหรือการกระทำที่เฉพาะเจาะจงของรัฐบาล หรืออีกทางหนึ่งอาจหมายถึง สิ่งที่รัฐบาลตกลงใจที่จะกระทำจริงๆ โดยประกอบไปด้วยชุดของการกระทำที่เป็นระบบที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่พึงปรารถนา

Harold D. Lasswell และ Abraham Kaplan (1970: 71) กล่าวว่า นโยบาย คือ แผนหรือโครงการที่กำหนดขึ้น อันประกอบด้วยเป้าหมายปลายทาง คุณค่าและการปฏิบัติต่างๆ

Ira Sharkansky (1970: 1) กล่าวว่า นโยบาย หมายถึง กิจกรรมที่กระทำโดยรัฐบาลซึ่งครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดของรัฐบาล เช่น การจัดการศึกษา การจัดสวัสดิการ การก่อสร้างทางหลวงโดยรัฐ รวมทั้งข้อกำหนดและระเบียบในการควบคุมและกำกับการค้าเงินกิจกรรมของปัจเจกบุคคลและนิติบุคคลทั้งหมด ตลอดจนการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ

Alfred J. Kahn (1969: 130) กล่าวว่า นโยบายคือ แผนงานประจำ (Standing plan) ซึ่งเป็นผลอันเกิดจากการต่อรอง (Negotiation) การปฏิบัติตามข้อตกลง (Consensus) และการประนีประนอม (Compromise) ในการกำหนดเป้าหมาย การตรวจสอบทางเลือก และการค้นหายุทธวิธีเพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุถึงเป้าหมายที่ต้องการ และอาจถือได้ว่านโยบายเป็นกฎ (Rule) และระเบียบ (Regulation) ที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการตัดสินใจเมื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งประสบกับปัญหาในการปฏิบัติงาน

A.R. Leys. Wayne (1952: 198) กล่าวว่า นโยบาย หมายถึง โครงการในการปฏิบัติงาน ให้บรรลุถึงเป้าหมายอย่างมีคุณค่า หรือเป็นการตัดสินใจเลือกจุดมุ่งหมายและวิธีการในการบริหาร องค์การใดองค์การหนึ่ง

ทินพันธ์ นาคะตะ (2516: 2) กล่าวว่า นโยบาย หมายถึง แผนหรือโครงการที่รัฐบัญญัติ ขึ้นเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติในการจัดสรรคุณค่าต่างๆ ให้แก่สังคม

จากการให้ความหมายนโยบายของนักวิชาการกลุ่มนี้สรุปได้ว่า นโยบาย หมายถึง กิจกรรมต่างๆ ที่รัฐบาลกระทำไม่ว่าจะเป็นกิจกรรม แผนงาน โครงการ เพื่อให้การปฏิบัติงาน บรรลุถึงเป้าหมายที่ต้องการ โดยจะเน้นให้ความหมายของนโยบายที่เป็นรูปธรรมชัดเจน เช่น Sharkansky ได้พยายามสื่อให้เห็นความหมายของนโยบายเป็นรูปธรรมว่ากิจกรรมใดๆ ที่รัฐบาล กระทำย่อมถือเป็นนโยบายทั้งสิ้น ไม่เพียงเท่านั้นแต่นักวิชาการบางท่านในกลุ่มนี้ เช่น Thomas R. Dye ยังมองว่า สิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะไม่กระทำก็ถือเป็นนโยบายด้วยเช่นกัน แสดงให้เห็นถึงการให้ความหมายที่สะท้อนมุมมองครอบคลุมปรากฏการณ์ที่เป็นจริงในสังคมมากยิ่งขึ้น

ตามที่ได้นำเสนอความหมายของนโยบายของนักวิชาการทั้ง 2 กลุ่มจะเห็นได้ว่านโยบาย นั้นเป็นแนวทางในการกระทำหรือแนวทางในการตัดสินใจ และการกระทำหรือกิจกรรมของ รัฐบาลเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ สอดคล้องกับมยุรี อนุমানราชชน (2547: 6) ที่มีความ คิดเห็นว่า นโยบายมีความหมายสรุปได้เป็น 2 แนวทางคือ หนึ่งในความหมายที่แคบ นโยบาย หมายถึง กิจกรรม การกระทำของรัฐบาล และมติการเลือกตัดสินใจของรัฐบาล แนวทางกระทำ ของรัฐบาล เพื่อบรรลุเป้าหมาย วัตถุประสงค์ที่กำหนด และสองแนวทางที่กว้าง นโยบาย หมายถึง แนวทางในการกระทำของรัฐบาล ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า เป็นแนวทางกว้างๆ ที่รัฐบาลได้ทำ การตัดสินใจเลือกและกำหนดไว้ล่วงหน้าเพื่อชี้้นำให้มีกิจกรรม การกระทำต่างๆ เกิดขึ้นเพื่อให้ บรรลุเป้าหมาย วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยมีการวางแผน การจัดทำโครงการ วิธีการ บริหารงานหรือกระบวนการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งด้วยวิธีปฏิบัติงาน ที่ถูกต้องเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและความต้องการของประชาชนผู้ให้บริการใน แต่ละเรื่อง และกุลชน ธนาพงศธร (2535: 9) ที่ได้สรุปความหมายของนโยบายว่าเป็นแนวทาง กว้างๆ ที่รัฐบาลประเทศหนึ่งๆ ได้กำหนดขึ้นเป็นโครงการ แผนการหรือกำหนดการเอาไว้ ล่วงหน้า เพื่อเป็นหนทางชี้้นำให้มีการปฏิบัติต่างๆ ตามมาทั้งนี้เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายหรือ วัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ รวมทั้งศุภชัย ยาวะประภาส (2533: 3) ที่ได้ให้นิยามของนโยบายว่า เป็นแนวทางการดำเนินกิจกรรมที่ผ่านมาในอดีต กิจกรรมที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน และ กิจกรรมที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต จากที่กล่าวมาสามารถสรุปนิยามของ “นโยบาย” จาก แนวคิดของนักวิชาการหลายท่านเป็นแผนผังได้ดังนี้



จากแผนผังสามารถสรุปได้ว่า นโยบายเป็นแนวทางที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้เป็นกรอบแนวคิดในการตัดสินใจไปสู่การกระทำที่เป็นรูปธรรมเพื่อดำเนินงานตามภารกิจให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการนั่นเอง

### 2.1.2 ความสำคัญของนโยบาย

นโยบายเป็นสิ่งที่มีความสำคัญใกล้ชิดกับการบริหาร เพราะนโยบายเป็นเครื่องบ่งชี้ทิศทางในการบริหารงาน และเป็นข้อมูลที่ผู้บริหารพิจารณาใช้เพื่อการตัดสินใจสั่งการ การบริหารงานโดยปราศจากนโยบายย่อมเป็นสิ่งที่เป็นไปได้

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2550: 24-33) ได้กล่าวถึงความสำคัญของนโยบายสาธารณะว่ามีความสำคัญทั้งต่อผู้กำหนดนโยบายและประชาชน กล่าวคือ ประการแรก ความสำคัญต่อผู้กำหนดนโยบายหากสามารถกำหนดนโยบาย ที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนทั้งในด้านค่านิยมของสังคมและการดำรงอย่างมีคุณภาพของประชาชน จะทำให้รัฐบาลได้รับการยอมรับและความนิยมจากประชาชนอย่างกว้างขวาง ส่งผลให้รัฐบาลมีโอกาสดำรงอำนาจในการบริหารประเทศยาวนานขึ้น ประการที่สอง ความสำคัญต่อประชาชน เนื่องจากนโยบายเป็นผลผลิตทางการเมืองเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้นประชาชนจึงสามารถแสดงออกซึ่งความต้องการของตนผ่านกลไกต่างๆ ทางการเมืองไปเป็นนโยบายสาธารณะ เมื่อนโยบายสาธารณะถูกนำไปปฏิบัติและปรากฏผลลัพธ์ตามเป้าประสงค์ที่พึงปรารถนาจะทำให้ประชาชนได้รับความพอใจและส่งผลต่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

นอกจากนั้นนโยบายสาธารณะยังมีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศของรัฐบาลในด้านต่างๆ ได้แก่ (1) เป็นเครื่องมือในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ (2) เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการตอบสนองความต้องการของประชาชน (3) เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของประชาชน (4) เป็นการใช้อำนาจของรัฐบาลเพื่อจัดสรรค่านิยมทางสังคม (5) เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการเสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคม (6) เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการเสริมสร้างความเสมอภาคในโอกาสแก่ประชาชน (7) เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการกระจายรายได้ให้แก่ประชาชน (8) เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการกระจายความเจริญไปสู่ชนบท (9) เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (10) เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

ประชุม รอดประเสริฐ (2547: 16) ได้กล่าวถึงความสำคัญของนโยบายว่านโยบายจัดได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของวิธีการจัดการซึ่งเป็นหนึ่งในสี่ของปัจจัยการบริหาร การบริหารจะไม่เกิดขึ้นหรือไม่ประสบความสำเร็จหากขาดปัจจัยหนึ่งปัจจัยใด ฉะนั้นนโยบายจึงมีความสำคัญต่อการบริหารในลักษณะดังต่อไปนี้

(1) นโยบายจะช่วยให้ผู้บริหารทราบว่าทำอะไร ทำอย่างไรและใช้ปัจจัยชนิดใดบ้าง นโยบายจะช่วยให้ผู้บริหารปฏิบัติงานต่างๆ อย่างมีความมั่นใจ เพราะนโยบายเป็นทั้งแผนงาน เครื่องชี้ทิศทางและหลักประกันที่ผู้บริหารทุกระดับชั้นจะต้องยึดถือ

(2) นโยบายจะช่วยให้บุคลากรทุกระดับชั้นในองค์กรหรือหน่วยงานได้เข้าใจถึงภารกิจของหน่วยงานที่ตนสังกัด รวมทั้งวิธีการที่จะปฏิบัติภารกิจให้ประสบผลสำเร็จโดยไม่ซ้ำซ้อนกับภาระหน้าที่ของหน่วยงานอื่นภายในองค์กรเดียวกัน และนโยบายจะช่วยให้การประสานงานระหว่างหน่วยงานเป็นไปได้ง่ายขึ้น

(3) นโยบายก่อให้เกิดเป้าหมายในการปฏิบัติงานซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการบริหารงาน

(4) นโยบายที่ดีจะช่วยสนับสนุนส่งเสริมการใช้อำนาจของผู้บริหารให้เป็นไปโดยถูกต้อง มีเหตุผลและมีความยุติธรรม อันจะนำมาซึ่งความเชื่อถือ ความจงรักภักดีและความมีน้ำใจในการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา

(5) นโยบายจะช่วยให้เกิดพัฒนาการทางการบริหาร เพราะนโยบายจะพัฒนาผู้บริหารงานหรือผู้ใช้ให้มีความสามารถในการแปลความและทำให้นโยบายเป็นสิ่งที่สามารถจะปฏิบัติได้ นอกจากนี้ นโยบายจะพัฒนาผู้บริหารให้รู้จักคิดทำนโยบายขึ้นแทนที่จะคิดปฏิบัติตามนโยบายเพียงอย่างเดียว

มูรี อนุมานราชธน (2547: 5-7) ได้กล่าวถึงความสำคัญของนโยบายว่าเป็นสิ่งที่มีคุณค่าและประโยชน์ต่อฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องดังนี้

(1) ฝ่ายรัฐบาล ถ้านโยบายที่รัฐบาลกำหนดขึ้นสอดคล้องตามความต้องการของประชาชน จะทำให้รัฐบาลได้รับความศรัทธาเชื่อถือและเป็นที่ยอมรับชอบ

(2) ฝ่ายข้าราชการ นโยบายเป็นกลไกหรือเครื่องมือที่สำคัญในการกำหนดแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานในภาครัฐ เมื่อรัฐบาลกำหนดนโยบายเรื่องใดเรื่องหนึ่งแล้วข้าราชการและผู้ปฏิบัติงานจะนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ โดยกำหนดแผนงาน โครงการที่สอดคล้องกับนโยบายที่รัฐกำหนด

(3) ฝ่ายประชาชน นโยบายของพรรคการเมืองซึ่งต่อมาอาจกลายเป็นนโยบายของรัฐบาล หากพรรคการเมืองนั้นได้รับเลือกให้จัดตั้งรัฐบาล ทำให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถ

ตัดสินใจเลือกผู้สมัครได้สะดวกยิ่งขึ้นจากการพิจารณาโยบายของพรรคร่วมกับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

(4) สำหรับผู้ศึกษานโยบายสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นส่วนใด ๆ ก็ตามของกระบวนการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลนโยบาย จะทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้เกี่ยวกับการพัฒนานโยบาย วิธีการวิเคราะห์นโยบาย สาเหตุและผลกระทบของนโยบาย ความเข้าใจเหล่านี้มีประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาสาธารณะ การเสนอแนะทางเลือกในการตัดสินใจให้แก่ผู้กำหนดนโยบายหรือรัฐบาลเพื่อให้สามารถกำหนดนโยบายที่ดี เมื่อนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติก็สามารถนำไปปฏิบัติได้จนสัมฤทธิ์ผล และเป็นนโยบายที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนและสังคมได้เป็นอย่างดี

Joseph L. Massie and John Douglas (1981 : 232) กล่าวถึงความสำคัญของนโยบายไว้ดังนี้

(1) นโยบายช่วยให้ประหยัดเวลา กล่าวคือ นโยบายเป็นสิ่งที่คิดหรือคาดการณ์ไว้ล่วงหน้าก่อนแล้ว ดังนั้นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจึงไม่จำเป็นต้องคิดขึ้นใหม่ทั้งหมด เป็นแต่เพียงเอาข้อมูลที่มีอยู่ก่อนแล้วเป็นปัจจัยเพื่อประกอบการตัดสินใจและปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ

(2) นโยบายก่อให้เกิดการประสานงาน กล่าวคือ ในองค์กรหนึ่งๆ ย่อมประกอบด้วยหน่วยงานย่อยหลายหน่วยงาน นโยบายเดียวกันจะช่วยให้แต่ละหน่วยงานย่อยสามารถคาดการณ์ตัดสินใจและปฏิบัติงานด้วยความถูกต้องยิ่งขึ้น และนโยบายเดียวกันย่อมจะช่วยให้หน่วยงานเหล่านั้นทำงานประสานกันด้วยดี

(3) นโยบายช่วยให้องค์กรเกิดความมั่นคงและสามารถลดความเครียดของสมาชิกภายในองค์กรได้ เพราะสมาชิกทุกคนเข้าใจถึงทิศทางและเป้าหมายในการปฏิบัติงาน

(4) นโยบายที่ชัดเจนจะช่วยส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้บริหารแต่ละระดับ และแต่ละบุคคลกล้าที่จะตัดสินใจ เพราะทุกคนทราบถึงพิสัยและขอบเขตของความรับผิดชอบที่ตนเองสามารถตัดสินใจได้

(5) นโยบายทำหน้าที่เป็นโครงร่างที่นำไปสู่การตัดสินใจของผู้บริหารระดับต้น และจะเป็นตัวช่วยให้ผู้บริหารระดับสูง สามารถมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้กับผู้บริหารระดับต้นเหล่านั้นได้ตรงกับความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง

(6) นโยบายที่ชัดเจนจะช่วยให้การตัดสินใจเป็นไปโดยถูกต้องยุติธรรมและเที่ยงตรงมากยิ่งขึ้น

จะเห็นได้ว่านโยบายมีความสำคัญหลายประการต่อการพัฒนาประเทศ ดังนั้นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายต้องแสวงหาวิธีการที่จะทำให้ได้มาซึ่งนโยบายที่มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับความต้องการของสังคม



อันจะนำมาซึ่งคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน โดยความสำเร็จของนโยบายนั้นก็ขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญหลายประการคือ การมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน การมีหน่วยงานรับผิดชอบ การนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ การมีงบประมาณสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเหมาะสม และต้องได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอันจะเป็นพลังสำคัญในการผลักดันให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุเป้าหมาย (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2550: 32-33)

### 2.1.3 องค์ประกอบของนโยบาย

นโยบายเป็นแนวทางกว้างๆ ที่จะนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม จากการศึกษาแนวคิดของนักวิชาการหลายท่านพบว่า การกำหนดนโยบายเพื่อให้ได้มาซึ่งนโยบายที่ดีเหมาะสมต่อการดำเนินงานนั้นควรคำนึงว่านโยบายควรมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

Harold D. Lasswell and Abraham Kaplan (1970) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของนโยบายว่าประกอบด้วย แผนงานหรือโครงการที่กำหนดขึ้นโดยระบุกิจกรรมไว้อย่างชัดเจนไว้ล่วงหน้า และเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเป้าหมาย คุณค่าและกิจกรรมที่จะต้องปฏิบัติต่างๆ ในช่วงเวลาที่กำหนด

Robert L. Lineburry and Ira Sharkansky (1971: 190-191) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของนโยบายว่าประกอบด้วย

- (1) นโยบายจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างแน่นอน
- (2) นโยบายจะต้องประกอบไปด้วยลำดับขั้นของพฤติกรรมต่างๆ ที่มีแผนจะก่อให้เกิดการบรรลุถึงเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้
- (3) นโยบายจะต้องประกอบไปด้วยการกระทำต่างๆ ที่สามารถเลือกนำมาปฏิบัติได้อย่างสอดคล้องกับเวลาและสถานที่
- (4) นโยบายควรมีการประกาศให้ประชาชนได้ทราบล่วงหน้าและอย่างทั่วถึง
- (5) นโยบายจะต้องมีการปฏิบัติตามลำดับขั้นตอนต่างๆ ตามที่ได้ตัดสินใจเลือกไว้แล้ว

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ (2522 : 141) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของนโยบายว่าประกอบด้วย 3 ประการได้แก่

- (1) โครงการหรือแผนงานต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อเป็นแนวทางกว้างๆ ในการปฏิบัติ
- (2) เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน
- (3) ข้อความต่างๆ ที่ได้บ่งชี้หรือแสดงออกให้เห็นถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2549 : 21-23) ได้จำแนกลักษณะที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของนโยบายสาธารณะว่าประกอบด้วย

- (1) เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ
- (2) เป็นการใช้อำนาจของรัฐในการจัดสรรกิจกรรมเพื่อตอบสนองค่านิยมของสังคม
- (3) ผู้ที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ได้แก่ ผู้นำทางการเมือง ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ พรรคการเมือง สถาบันราชการ ข้าราชการและประมุขของประเทศ
- (4) กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องเป็นชุดของการกระทำที่มีการสอนต่ออย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง
- (5) กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องมีเป้าหมาย วัตถุประสงค์หรือจุดหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนจำนวนมาก
- (6) เป็นกิจกรรมที่ต้องกระทำให้ปรากฏเป็นจริง มิใช่เป็นเพียงการแสดงเจตนารมณ์หรือความตั้งใจที่จะกระทำด้วยคำพูดเท่านั้น
- (7) กิจกรรมที่เลือกกระทำต้องมีผลลัพธ์ในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของสังคม ทั้งปัญหาความขัดแย้งหรือความร่วมมือของประชาชน
- (8) เป็นการตัดสินใจที่จะกระทำเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก มิใช่การตัดสินใจเพื่อประโยชน์เฉพาะบุคคล และเป็นชุดของการตัดสินใจที่เป็นระบบ มิใช่การตัดสินใจแบบเอกเทศ
- (9) เป็นการเลือกทางเลือกที่จะกระทำโดยพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม
- (10) เป็นกิจกรรมที่เกิดจากการต่อรองหรือประนีประนอมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง
- (11) เป็นกิจกรรมที่ครอบคลุมทั้งกิจกรรมภายในประเทศและระหว่างประเทศ
- (12) กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ อาจก่อให้เกิดผลทั้งทางบวกและทางลบต่อสังคม
- (13) เป็นกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย

สุรสิทธิ์ วชิรขจร (2549: 10-11) ได้สรุปแนวคิดเกี่ยวกับลักษณะองค์ประกอบของนโยบายที่ได้ศึกษาจากนักวิชาการหลายท่านว่าประกอบด้วยประเด็นหลักต่อไปนี้

- (1) นโยบายสาธารณะจะต้องประกอบด้วย การตัดสินใจโดยรัฐในการเลือกแนวทางที่พึงประสงค์
- (2) แนวทางที่พึงประสงค์ที่เกิดจากการตัดสินใจนั้นจะต้องถูกนำมาเป็นกรอบในการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล

(3) การดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลจะประกอบด้วยกิจกรรมด้านต่างๆ ที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงและมีเป้าหมายเพื่อแก้ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม

สรุปได้ว่า องค์ประกอบของนโยบายตามแนวคิดของนักวิชาการที่นำเสนอขึ้นจะต้องเป็นแนวทางในการตัดสินใจหรือแนวทางในการกระทำที่มีวัตถุประสงค์ชัดเจน และจะนำไปสู่การปฏิบัติจริงเพื่อแก้ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม

#### 2.1.4 ลักษณะของนโยบายที่ดี

นโยบายจะมีเกิดประสิทธิผลที่ดีต่อการดำเนินพันธกิจขององค์กรมากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนในการกำหนดนโยบายที่จะต้องมีการระบุปัญหาที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง การได้มาซึ่งข้อมูลที่ถูกต้องน่าเชื่อถือ ขั้นตอนการกำหนดนโยบายที่ถูกต้องเป็นระบบ การประกาศใช้นโยบายให้ทราบโดยทั่วถึงเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ และมีการประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายนั้นๆ ว่าประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใดเพื่อนำมาเป็นข้อมูลในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายให้สามารถตอบสนองความต้องการได้มากยิ่งขึ้น ขั้นตอนเหล่านี้ล้วนมีความยิ่งต่อการได้มาซึ่งนโยบายที่ดีมีประสิทธิภาพและจากการศึกษาแนวความคิดของนักวิชาการหลายท่าน สรุปได้ว่านโยบายที่ดีต้องมีลักษณะดังนี้

Yehezkel Dror (1968: 12-16) กล่าวถึงลักษณะของนโยบายที่ดีว่ามีลักษณะดังนี้

- (1) การกำหนดนโยบายมีลักษณะเป็นกระบวนการที่อยู่ยากสลับซับซ้อน
- (2) นโยบายเป็นกระบวนการที่มีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา
- (3) มีองค์ประกอบหรือปัจจัยต่างๆ มากมาย และองค์ประกอบเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อ

การกำหนดนโยบายในแนวทางที่แตกต่างกัน

- (4) การกำหนดนโยบายมีลักษณะที่เป็นการตัดสินใจอย่างหนึ่ง
- (5) การกำหนดนโยบายก็คือการกำหนดแนวทางสำคัญๆ นั้นเอง
- (6) นโยบายที่กำหนดขึ้นจะทำให้เกิดมีการกระทำต่างๆ ตามมา
- (7) การกระทำตามนโยบายมุ่งที่จะกระทำในอนาคต โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อความสำเร็จตามนโยบาย และเป็นผลประโยชน์ของส่วนรวม

- (8) การดำเนินการต่างๆ ตามนโยบายจะต้องเลือกกระทำในแนวทางที่เป็นไปได้ที่ดีที่สุด

Gorge R. Terry (1977: 191-193) กล่าวถึงนโยบายที่ดีว่าควรมีลักษณะดังนี้

(1) นโยบายที่ดีจะต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์กร และสามารถที่จะช่วยให้การดำเนินงานบรรลุถึงเป้าประสงค์ได้

(2) นโยบายที่ดีจะต้องกำหนดขึ้นจากข้อมูลที่เป็นจริง มิใช่ข้อมูลที่เกิดจากความคิดเห็นส่วนตัวหรือข้อมูลที่เกิดขึ้นตามโอกาสอันไม่แน่นอน

(3) นโยบายที่ดีจะต้องได้รับการกำหนดขึ้นก่อนที่จะมีการดำเนินงาน โดยการกำหนดกลวิธีและจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสมแก่การดำเนินงาน แต่ทั้งนี้จะต้องไม่แจ้งรายละเอียดของกลวิธีในการปฏิบัติ ควรเปิดกว้างให้ผู้ปฏิบัติพิจารณาตีความแล้วนำไปปฏิบัติตามความสามารถ และให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในขณะนั้นและเหมาะสมกับทรัพยากรที่มีอยู่

(4) นโยบายที่ดีควรกำหนดขึ้นเพื่อสนองหรือส่งผลประโยชน์ให้กับบุคคลโดยส่วนรวม และจะต้องมีการพิจารณาว่านโยบายใดควรทำก่อนควรทำหลัง โดยการจัดลำดับความสำคัญและความจำเป็น

(5) นโยบายที่ดีจะต้องเป็นถ้อยคำหรือข้อความที่กะทัดรัด ใช้ภาษาที่เข้าใจง่ายและแถลงไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ที่สมาชิกทุกคนและทุกระดับชั้นภายในหน่วยงานสามารถเข้าใจได้อย่างชัดเจน

(6) นโยบายที่ดีจะต้องมีขอบเขตและระยะเวลาในการใช้ เพราะเมื่อเวลาผ่านไปเหตุการณ์ต่างๆ ย่อมเปลี่ยนแปลงนโยบายที่กำหนดไว้อาจไม่สามารถปฏิบัติให้สอดคล้องกับเหตุการณ์ใหม่ได้จึงจำเป็นต้องปรับปรุงนโยบายให้เหมาะสมหรือสอดคล้องกับสถานการณ์ใหม่ นโยบายที่ดีนั้นจะต้องอยู่ภายในขอบเขตของวัตถุประสงค์และมีความยืดหยุ่น สามารถที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้ทันต่อเหตุการณ์ใหม่ๆ เสมอ

(7) นโยบายที่ดีจะต้องเป็นจุดร่วมหรือศูนย์ประสานสัมพันธ์ของหน่วยงานต่างๆ ภายในองค์กร กล่าวคือ หน่วยงานต่างๆ สามารถใช้นโยบายเป็นหลักการในการปฏิบัติภารกิจของตน และสามารถประสานสัมพันธ์กับหน่วยอื่นที่มีภารกิจแตกต่างกันออกไปได้เสมอ

(8) นโยบายที่ดีจะต้องกำหนดขึ้นโดยให้คลุมไปถึงสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในอนาคตด้วย แต่ทั้งนี้จะต้องได้ข้อมูลที่มีการวิเคราะห์โดยละเอียดรอบคอบแล้ว

(9) นโยบายที่ดีจะต้องสอดคล้องกับปัจจัยภายนอกองค์กร กล่าวคือ จะต้องสอดคล้องกับระเบียบ กฎหมายและข้อบังคับต่างๆ ของสังคมโดยส่วนรวม นอกจากนี้จะต้องสอดคล้องกับความสนใจหรือความคิดเห็นของสาธารณชนด้วย

Thomas R. Dye (1981: 2) ได้กล่าวถึงลักษณะของนโยบายที่ดีว่ามีลักษณะดังนี้

(1) นโยบายจะมีลักษณะที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างขึ้นในสังคม

(2) นโยบายที่มีลักษณะการจัดระเบียบสังคมไปในแนวทางที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งกับสังคมอื่น

(3) นโยบายที่มีลักษณะเป็นการจัดสรรสินค้าและบริการต่างๆ ให้แก่สมาชิกของสังคม

(4) นโยบายที่มีลักษณะเป็นการฝากหรือถอนเงินมาจากสังคมหรือประชาชนโดยทั่วไป

Joseph L. Massie (1981: 233) กล่าวถึงนโยบายที่ดีว่าควรมีลักษณะดังนี้

1. นโยบายจะชี้แนวทางให้การปฏิบัติงานขององค์กรให้บรรลุถึงเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ และนโยบายจะอธิบายให้ทุกคนในหน่วยงานได้รับทราบถึงแนวทางโดยส่วนรวมขององค์กร
2. นโยบายจะต้องเป็นข้อความที่เข้าใจง่ายและควรจะต้องเป็นลายลักษณ์อักษร
3. นโยบายที่ดีจะต้องชี้ให้เห็นถึงเงื่อนไขอันจำกัดและช่องทางในการปฏิบัติงานในอนาคต
4. นโยบายจะต้องสามารถเปลี่ยนแปลงได้ แต่ถ้าไม่จำเป็นแล้วนโยบายต้องการความมั่นคงแน่นอน เปลี่ยนแปลงได้บ้างตามความจำเป็นและอย่างมีเหตุผล
5. นโยบายจะต้องเป็นเหตุเป็นผลและสามารถนำไปปฏิบัติได้
6. นโยบายต้องเปิดโอกาสให้ผู้นำไปปฏิบัติสามารถแปลความและตัดสินใจได้ด้วยตนเอง
7. นโยบายจะต้องได้รับการตรวจสอบและทบทวนเป็นระยะๆ

R. Wayne Mondy and Associates (1988: 95-96) กล่าวถึงนโยบายที่ดีว่าควรมีลักษณะดังนี้

1. นโยบายควรกำหนดจากฐานข้อมูลที่มีความเป็นจริง
2. นโยบายของผู้บังคับบัญชาและของผู้ใต้บังคับบัญชาควรสนับสนุนกันและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ไม่ควรที่จะขัดแย้งกัน
3. นโยบายของหน่วยงานของแผนงานที่ต่างกันแต่อยู่ภายในองค์กรเดียวกันควรต้องประสานกัน
4. นโยบายควรเป็นข้อความที่แน่นอนเข้าใจได้และเป็นลายลักษณ์อักษร
5. นโยบายควรยืดหยุ่นแต่มั่นคงอยู่บนหลักการหรือระเบียบข้อบังคับที่ถูกต้อง
6. นโยบายควรมีขอบเขตที่เข้าใจได้โดยเหตุผล

กุลชน ธนาพงศธร (2520: 70-79) กล่าวถึงลักษณะของนโยบายที่ดีดังนี้

- (1) การกำหนดนโยบายต้องทำก่อนที่มีการดำเนินงาน
- (2) นโยบายควรมีประโยชน์ สำหรับประชาชนส่วนรวมให้มากที่สุดเป็นหลัก
- (3) นโยบายที่เหมาะสมควรครอบคลุมเรื่องหรืองานทั้งหมดที่ได้มีการรับผิดชอบในแต่ละระดับ
- (4) นโยบายที่เหมาะสมควรสร้างจุดร่วมของงานได้
- (5) นโยบายที่ดีควรประกอบด้วยกลวิธีและวิธีการที่เหมาะสมตามมาด้วย จึงจะทำให้การดำเนินงานสามารถเกิดประโยชน์ได้มาก
- (6) นโยบายที่ดีต้องมีการจัดลำดับความสำคัญของเรื่องให้ชัดเจน
- (7) นโยบายที่ดีไม่ควรระบุข้อความที่กำกวมและต้องให้สามารถปฏิบัติได้

(8) เนื้อหาของนโยบายควรจะถือเป็นหลักในการประเมินผลความสำเร็จได้ทั้งในด้านคุณภาพและปริมาณ

ซุบ กาญจนประกร (2522: 498-500) กล่าวถึงลักษณะของนโยบายที่ดีว่ามีลักษณะดังนี้

- (1) มีลักษณะเป็นหลักเกณฑ์และแนวทางที่เกี่ยวกับการปฏิบัติ
- (2) มีลักษณะส่งเสริมเสถียรภาพ
- (3) มีลักษณะที่แนบแน่น
- (4) นโยบายมีลักษณะที่เป็น
- (5) นโยบายมีภาวะที่ต่อเนื่องกัน

เสถียร เหลืองอร่าม (2528 : 5) กล่าวถึงลักษณะของนโยบายว่ามีลักษณะดังนี้ (1) ควรตั้งอยู่บนรากฐานของหลักการดำเนินงานที่ดีและเข้าใจคืออยู่แล้ว (2) นโยบายรองจะต้องไม่ขัดแย้งกับนโยบายหลักอย่างเด็ดขาดในองค์การ (3) ควรมีลักษณะประสานสัมพันธ์กันกับนโยบายอื่นขององค์การ (4) จะต้องกะทัดรัด เข้าใจง่าย และควรกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษร (5) ควรมีลักษณะยืดหยุ่นได้ในตัว แต่มีหลักการที่แน่นอน (6) ควรตั้งอยู่บนฐานแห่งความจริง

สรุป นโยบายควรมีลักษณะเป็นแนวทางการปฏิบัติที่เป็นลายลักษณ์อักษร มีความกระชับ เข้าใจง่าย มีความยืดหยุ่นสอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของสังคม และสามารถนำไปปฏิบัติได้จริงโดยมุ่งเน้นให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมมากที่สุด

### 2.1.5 พัฒนาการและแนวทางในการศึกษานโยบาย

นโยบายสาธารณะมีพัฒนาการในการศึกษาเริ่มขึ้นในสมัยประวัติศาสตร์ตั้งแต่มนุษย์เริ่มมีการรวมตัวกันเป็นสังคมและจัดระบบการอยู่ร่วมกันอย่างมีระเบียบแบบแผน ซึ่งในระยะแรกนั้นอาศัยขนบประเพณีดั้งเดิมในการควบคุมดูแลสมาชิกของสังคมและพัฒนาขึ้นเป็นกฎหมายในยุคสมัยที่ขนาดของสังคมได้ขยายตัวมากขึ้น โดยในยุคแรกที่กฎหมายเกิดขึ้นนั้นยังไม่มี การเขียนขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร จนกระทั่งในปี ค.ศ. 2100 ก่อนคริสตกษัตริย์ที่ได้เริ่มมีการจารึกกฎหมายขึ้นเป็นครั้งแรกโดยกษัตริย์เผ่าสุเมเรียนที่เรียกว่า “ประมวลกฎหมายของฮัมบาราบี” ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อสร้างความยุติธรรมขึ้นในสังคม ต่อมาจึงมีกฎหมายฉบับต่างๆ ตามมา เช่น กฎหมายโมโซส สัญญาเมกนาคาร์ตา จนมาถึงระบบกฎหมายที่ใช้อยู่ปัจจุบัน พัฒนาการของระบบกฎหมายที่กล่าวมานี้ถือเป็นการศึกษาเชิงนโยบายในยุคแรกๆ และเป็นความพยายามที่จะกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อนำมาใช้แก้ไขปัญหาสังคมที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ยังพบว่าแนวคิดของนักปรัชญาการเมืองสมัยเก่า โดยเฉพาะจอห์น ล็อก (John Lock) นักปรัชญาการเมืองชาวอังกฤษได้เน้นความสำคัญของการออกกฎหมาย โดยเฉพาะการให้ความสำคัญต่อองค์กรนิติบัญญัติว่าเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดใน

สังคม และการออกกฎหมายถือเป็นอำนาจอันชอบธรรมอันหนึ่งของสังคมแต่จะมุ่งในลักษณะของการตีความหรือการตัดสินใจปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมเป็นสำคัญ พัฒนาการของการศึกษานโยบายสาธารณะได้เริ่มก่อตัวอย่างเป็นระบบและชัดเจนขึ้นในช่วงต้นทศวรรษ 1950 ที่เริ่มมีกลุ่มนักวิชาการในสหรัฐอเมริกาได้ทำการศึกษานโยบายสาธารณะอย่างจริงจัง ซึ่งมีผลงานชิ้นสำคัญคือ การศึกษาร่วมกันระหว่าง แดเนียล เลินเนอร์ และแฮโรลด์ ลาสเวล (Danial Lerner and Harold Lasswell) ในหนังสือชื่อ “Policy science : Recent Developments in Scope and Method” โดย ลาสเวลได้อธิบายความหมายของนโยบายศาสตร์ว่าเป็น (1) แนวทางการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการสำรวจขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย (2) แนวทางการศึกษาเกี่ยวกับผลลัพธ์ของการกำหนดนโยบาย (3) การประยุกต์ผลการศึกษาไปเป็นแนวพื้นฐานในการตัดสินใจโดยผู้ปฏิบัติ (สุรสิทธิ์ วัชรขจร, 2549: 2-3) นอกจากนี้มูรี อนุมานราชชน (2547: 8-13) ยังได้กล่าวถึงพัฒนาการของการศึกษาสาขาวิชานโยบายสาธารณะว่าสามารถแบ่งพัฒนาการออกได้เป็น 2 ระยะเวลาคือ

1. ระยะก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 (ค.ศ. 1950-ค.ศ. 1969) ในระยะนี้มีการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1946 โดยระดมเอานักวิชาการด้านต่างๆ ได้แก่ นักเศรษฐศาสตร์ นักจิตวิทยา นักสังคมวิทยา และนักรัฐประศาสนศาสตร์ มาช่วยกันกำหนดนโยบาย เมื่อสิ้นสุดสงครามโลกนักวิชาการเหล่านี้ต่างก็นำความรู้และประสบการณ์ที่ได้จากการทำงาน ณ สภาที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจกลับไปพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะในงานหน้าที่ของตนให้เจริญก้าวหน้า ในปี ค.ศ. 1948 D. Waldo นักรัฐศาสตร์ชาวอเมริกันได้เรียกร้องให้นักรัฐศาสตร์คนอื่นๆ หันมาสนใจศึกษารัฐศาสตร์ในลักษณะที่มุ่งศึกษาพฤติกรรมต่างๆ ของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายสาธารณะให้มากขึ้นแทนที่จะศึกษาโครงสร้างและหน้าที่ทางการเมืองเพียงอย่างเดียวดังที่เป็นอยู่ในขณะนั้น ต่อมาในปี ค.ศ. 1951 D. Lerner และ H.D. Lasswell ได้ร่วมกันเสนอแนะแนวทางการศึกษารัฐศาสตร์ที่จะนำความรู้ในกระบวนการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจและการวิจัยมาประยุกต์ใช้ในการแก้ไขปัญหาสังคม เหตุการณ์ที่ทำให้นักวิชาการจำนวนมากหันมาสนใจศึกษานโยบายสาธารณะในแนวเสนอนี้นโยบายสาธารณะคือในช่วงทศวรรษที่ 1960 นโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาภายใต้ประธานาธิบดี J.F. Kennedy และประธานาธิบดี L.B. Johnson โดยเฉพาะเวียดนามประสบความล้มเหลวสหรัฐอเมริกาทุ่มเทความช่วยเหลือด้านต่างๆ ให้และส่งทหารไปช่วยรบทำให้ทหารอเมริกาสูญเสียชีวิตมากมาย มติมหาชนชาวอเมริกันส่วนหนึ่งประท้วงต่อต้านนโยบายนี้อย่างรุนแรงเพราะคิดว่านโยบายนี้ไม่ถูกต้อง ดังนั้นในปี ค.ศ. 1968 ประธานาธิบดี R. Nixon จึงเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศโดยถอนกำลังทหารกลับประเทศและมอบภาระสู้รบให้กับเวียดนามได้รับไปดำเนินการเองจนในที่สุดเวียดนามต้องพ่ายแพ้แก่คอมมิวนิสต์

ดังนั้นช่วง ค.ศ. 1950 - 1969 ในสหรัฐอเมริกาจึงมีการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะอย่างจริงจังและเป็นระบบที่มุ่งแสวงหาองค์ความรู้เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะในลักษณะ

ที่ต่างจากเดิม กล่าวคือ เน้นการตัดสินใจของรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพ และการนำองค์ความรู้มาใช้ปรับปรุงวิธีการปฏิบัติงาน

2. ระยะขยายตัว (ค.ศ. 1970 - ปัจจุบัน) ชื่อเรียกร้องและข้อเสนอแนะให้นักรัฐศาสตร์สนใจศึกษาพฤติกรรมต่างๆ ของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายสาธารณะได้รับการตอบสนองในต้นปี ค.ศ. 1970 หลังจากสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์อเมริกัน (American Society for public Administration) จัดสัมมนาทางวิชาการขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1968 และผู้เข้าร่วมสัมมนาครั้งนั้นเห็นด้วยที่จะนำแนวทางนโยบายสาธารณะมาใช้ศึกษารัฐศาสตร์ แทนที่จะปล่อยให้นักรัฐประศาสนศาสตร์เป็นผู้นำแนวทางนี้ไปศึกษาเพียงฝ่ายเดียว

ในทศวรรษที่ 1970 การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์จึงเกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ กล่าวคือนักวิชาการหลายสำนักความคิดได้เสนอแนะทฤษฎีและเทคนิคทางการบริหารงานมากมายที่แตกต่างกันจนทำให้ขาดเอกลักษณะของวิชา ต่อมาในปี ค.ศ. 1986 นักรัฐประศาสนศาสตร์จำนวนหนึ่งของอเมริกันได้พยายามแสวงหาขอบข่าย และแนวทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ใหม่ๆ เพื่อให้เป็นเอกลักษณะของวิชา จึงมีแนวโน้มที่จะให้ความสนใจศึกษาเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะมากขึ้นเป็นลำดับ

สรุปได้ว่าพัฒนาการของการศึกษาวิชานโยบายสาธารณะในช่วงก่อนและหลังสงครามโลกครั้งที่สองได้รับอิทธิพลอย่างมากจากสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ในแง่ที่ต่างมุ่งหวังสร้างองค์ความรู้ตามกระบวนการทางวิทยาศาสตร์ และการนำองค์ความรู้นั้นไปปฏิบัติให้เกิดผลดีต่อสังคมและต่อมาเมื่อสงครามอเมริกันประสบปัญหาวิกฤติในช่วงปลายทศวรรษที่ 1960 และต้นทศวรรษ 1970 ทำให้การศึกษาเกี่ยวกับปัญหาสังคมได้รับความสำคัญมากขึ้น โดยเน้นการศึกษาแบบสังคมศาสตร์ประยุกต์เพื่อนำความรู้ไปแก้ไขปัญหาสังคม เป็นเหตุให้การศึกษาวิจัยประยุกต์เชิงนโยบายพัฒนาไปอย่างมาก จนมีการกำหนดวิชาที่ว่าด้วยแนวทางนโยบายสาธารณะไว้ในหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ในมหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียงหลายแห่ง และมีการจัดตั้งศูนย์หรือสถาบันเพื่อการศึกษาวิจัยนโยบายสาธารณะโดยเฉพาะ มีการพัฒนาหลักสูตรการศึกษานโยบายสาธารณะที่แยกออกจากการศึกษารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ การศึกษานโยบายสาธารณะในสหรัฐอเมริกาที่เจริญก้าวหน้าอย่างมากมีอิทธิพลผลักดันให้เกิดการตื่นตัวสนใจศึกษาสาขาวิชานโยบายสาธารณะในประเทศที่กำลังพัฒนาอีกด้วย

สำหรับการศึกษาสาขาวิชานโยบายสาธารณะในประเทศไทยได้เริ่มต้นในปี พ.ศ. 2520 จากการผลิตผลงานเรื่อง “หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ” โดยกุลชน ชนาพงศธร ต่อมาก็มีผลงานอื่นตามมาเช่น “การวางแผนนโยบายและกระบวนการวางแผน” ในปี พ.ศ. 2528 โดยเสถียร เหลืองอร่าม “เทคนิควิธีการวิเคราะห์นโยบาย” ในปี พ.ศ. 2535 โดยทศพร สิริสัมพันธ์ และ “นโยบายสาธารณะ” โดยสุภชัย ยาวะประภาส เป็นต้น



จากการศึกษาแนวทางในการศึกษานโยบายสาธารณะสามารถจำแนกแนวทางในการศึกษานโยบายออกเป็น 2 แนวทางคือ แนวพรรณานนโยบาย (descriptive approach) และแนวทางเสนอแนะนโยบาย (prescriptive approach) โดยที่แนวพรรณานเป็นแนวทางการศึกษาแนวหนึ่งในการศึกษานโยบายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อทราบว่ามีนโยบายถูกกำหนดมาอย่างไร ช่วยให้เกิดความรู้เกี่ยวกับตัวนโยบายสาธารณะ (knowledge of public policy) ส่วนการเสนอแนะนโยบายเป็นอีกแนวทางการศึกษาหนึ่งที่มุ่งศึกษานโยบายสาธารณะโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อทราบว่ามีนโยบายควรจะถูกกำหนดอย่างไร ช่วยให้เกิดความรู้ในตัวนโยบายสาธารณะ (knowledge in public policy) เนื่องจากแนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะทั้งสองแนวประกอบด้วยแนวคิดกว้างๆ ว่าจะศึกษาปรากฏการณ์หนึ่งที่เกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะอย่างไร ดังนั้นจึงสามารถเลือกแนวทางการศึกษาแนวทางใดแนวทางหนึ่งมาเป็นกรอบในการศึกษานโยบายสาธารณะหนึ่งๆ ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการศึกษานโยบายนั้นๆ สามารถสรุปความแตกต่างของแนวทางทั้งสองได้ดังต่อไปนี้

**แนวทางการศึกษาเชิงพรรณานหรือแนวนโยบายการศึกษา (policy studies) หรือแนวตัวแบบ (model studies)**

แนวคิดนี้ได้รับอิทธิพลจากวิธีการศึกษาด้านพฤติกรรมศาสตร์และสังคมศาสตร์ เช่น รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ กฎหมาย ปรัชญา คณิตศาสตร์ประยุกต์ และการวิเคราะห์ระบบข้อมูล โดยนำวิธีการศึกษาดังกล่าวมาพรรณานและอธิบายกระบวนการนโยบายสาธารณะ เพื่อสร้างองค์ความรู้ในทางวิชาการและหลักการทั่วไป ตัวแบบ ทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะรวมทั้งคาดคะเนความสัมพันธ์เชิงเหตุผลของตัวแปรต่างๆ เพื่อนำไปประยุกต์ใช้ในการแก้ไขปัญหาของสังคม ประเด็นการศึกษาของแนวทางนี้ประกอบด้วย 4 หัวข้อคือ

1) เนื้อหาสาระของตัวนโยบาย โดยศึกษาเกี่ยวกับความเป็นมา เจตนารมณ์ ลักษณะและการดำเนินงานของนโยบายใดนโยบายหนึ่ง

2) กระบวนการนโยบาย โดยศึกษาเกี่ยวกับขั้นตอน วิธีการกำหนดนโยบายหนึ่งๆ ตัวแสดง ตัวกระทำการ ผู้ซึ่งเกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอน อิทธิพลของตัวแสดง ตัวแสดง ผู้มีอำนาจตัดสินใจในขั้นตอนหนึ่งๆ และพัฒนาการของกระบวนการกำหนดนโยบาย

3) ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดนโยบายและผลผลิตของนโยบาย เป็นการอธิบายถึงความสัมพันธ์เชิงเหตุผล ระหว่างปัจจัยที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะกับปัจจัยนำออกผลผลิตของกระบวนการทางการเมืองคือ ตัวนโยบายและ/หรือปัจจัยที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมต่างๆ เช่น ด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เทคโนโลยี โดยใช้ตัวชี้วัดต่างๆ เกี่ยวกับผลผลิตของนโยบาย เช่น ระดับรายได้ ระดับการศึกษา ระดับรายจ่ายของรัฐบาล เป็นต้น

4) ผลลัพธ์และ/หรือผลกระทบของตัวนโยบาย เป็นการอธิบายผลลัพธ์ที่เกิดจากการดำเนินนโยบายหนึ่งๆ ผลลัพธ์จากการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจพิจารณาประสิทธิผลประสิทธิภาพ

ในการผลิตและบริการสาธารณะ ผลกระทบได้แก่สิ่งที่เกิดจากการปฏิบัติตามนโยบายแล้ว ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อสังคมโดยรวมทั้งผลที่ตั้งใจและไม่ตั้งใจ ศึกษาโดยใช้การวิจัย ประเมินผลนโยบายสาธารณะ เพื่อนำผลสรุปของการวิจัยมาตัดสินใจสืบต่อและยุตินโยบาย

จากประเด็นการศึกษาทั้ง 4 ข้ออาจจัดกลุ่มการศึกษาได้เป็น 2 ทางดังนี้

(1) แนวทางเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ (public policy making process) ประกอบด้วยประเด็นการศึกษา 2 หัวข้อแรกที่กล่าวมาข้างต้น คือ เนื้อหาสาระของตัว นโยบาย และกระบวนการนโยบาย ข้อสมมติฐานเบื้องต้นของแนวทางนี้คือ กระบวนการกำหนด นโยบายสาธารณะเป็นเรื่องของกระบวนการทางการเมือง หรือการใช้ค่านิยม ได้แก่ ความเชื่อ จริยธรรม มาตรฐาน และบรรทัดฐานในการตัดสินใจมากกว่าเป็นเรื่องของทางเลือกที่มีเหตุผล ปัจจัยทางการเมืองที่แทรกอยู่ในกระบวนการกำหนดนโยบาย ทำให้นโยบายสาธารณะเป็นผลลัพธ์ จากความขัดแย้ง การต่อสู้ การเจรจาต่อรอง และการประนีประนอมระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคลใน กระบวนการปฏิสัมพันธ์ที่ซับซ้อน

แนวทางนี้จะศึกษานโยบายกรณีศึกษาอย่างเจาะลึก ใช้การพรรณนาและการอธิบาย ความสัมพันธ์เชิงเหตุผล ปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลฝ่ายต่างๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการ กำหนดนโยบายสาธารณะตามขั้นตอนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกันอย่างต่อเนื่อง แนวทางนี้ทำให้ผู้ศึกษา ทราบรายละเอียดและพัฒนาการของกระบวนการกำหนดนโยบาย แม้ว่านักวิชาการจะพยายาม สร้างเป็นหลักการเกี่ยวกับขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบาย แต่ต่างมีความเห็นที่แตกต่าง กันเกี่ยวกับการจำแนกขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการกำหนดนโยบาย กระบวนการกำหนด นโยบายทั่วไปน่าจะประกอบด้วยขั้นการก่อตัวของนโยบาย (public policy formation) ขั้นการ กำหนดนโยบาย (public policy decision making) ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ (public policy implementation) ขั้นการประเมินผลนโยบาย (public policy evaluation) ขั้นการสืบต่อหรือการ ยุตินโยบาย (public policy continuation and termination) โดยขั้นตอนดังกล่าวไม่จำเป็นต้อง เรียงตามลำดับข้างต้น เพราะเมื่อมีการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือเมื่อมีการประเมินผลนโยบายแล้ว อาจกลับมาพิจารณากำหนดนโยบายใหม่ หรืออาจนำข้อสรุปจากการประเมินมากำหนดนโยบาย อีกครั้งหนึ่ง

(2) แนวทางเกี่ยวกับสาเหตุและผลกระทบของนโยบายสาธารณะ (cause and impact relationships) ได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดทฤษฎีระบบซึ่งประกอบด้วยประเด็นการศึกษา 2 หัวข้อจากที่กล่าวมาข้างต้นคือ ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดนโยบายและผลผลิตของนโยบาย และ ผลลัพธ์และ/หรือผลกระทบของตัวนโยบาย ข้อสมมติฐานเบื้องต้นของแนวทางนี้คือ นโยบาย สาธารณะเป็นผลผลิตที่เกิดจากปฏิริยาตอบโต้ระหว่างส่วนประกอบต่างๆ ภายในระบบนโยบาย สาธารณะได้แก่ ปัจจัยนำเข้า (input) ในที่นี้คือ ข้อเรียกร้องเกี่ยวกับตัวนโยบาย ปัจจัยนำเข้าจะถูก แปรสภาพในกระบวนการทางการเมืองการบริหาร โดยการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายให้เป็น

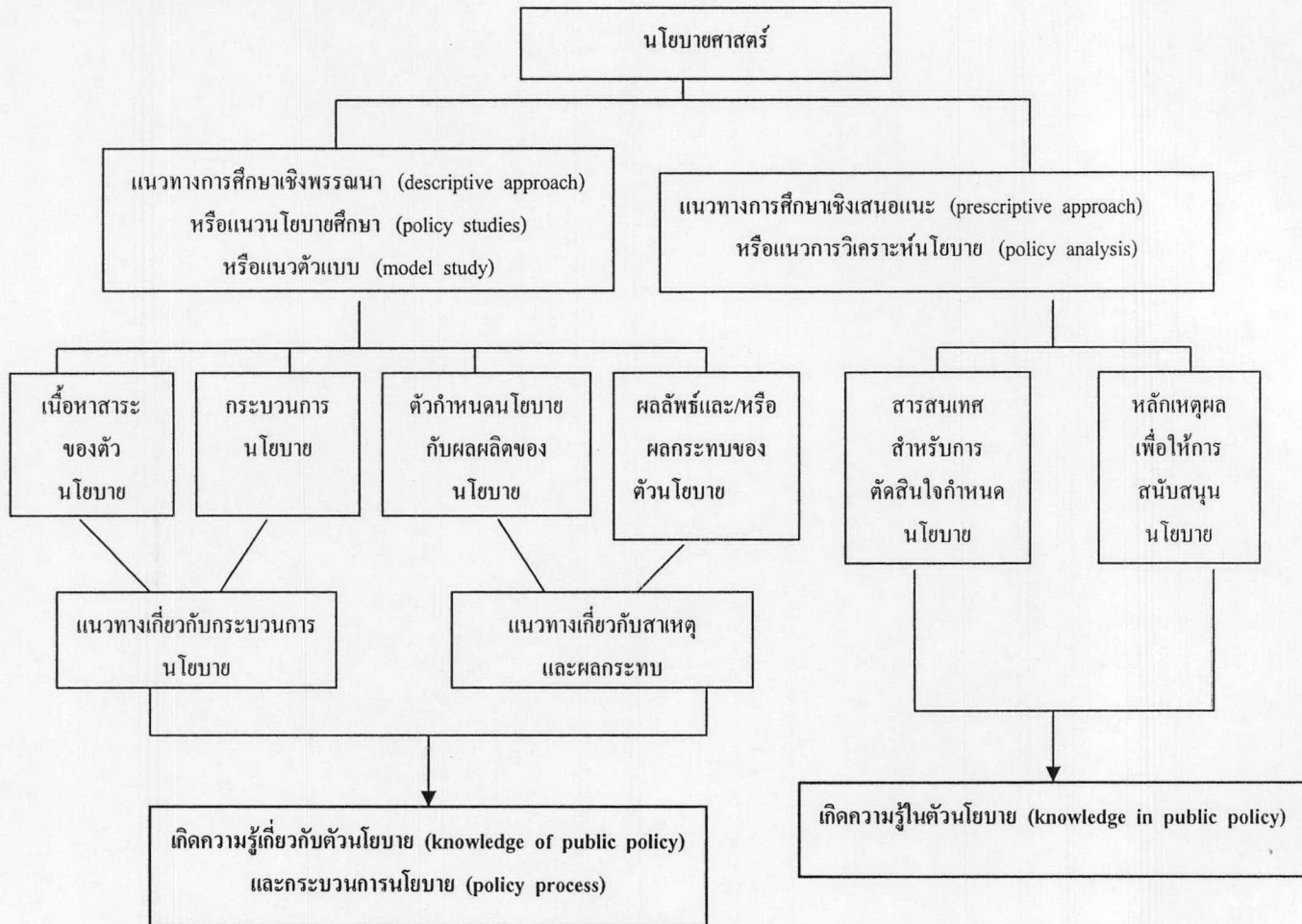
ปัจจัยนำออกหรือผลผลิต (output) คือ ตัวนโยบายนั่นเอง ตัวนโยบายที่เกิดขึ้นได้รับอิทธิพลบางส่วนจากสภาพแวดล้อมต่างๆ เช่น สภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เป็นต้น เมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติจะก่อให้เกิดผลลัพธ์ (outcome) ของนโยบายขึ้น ผลลัพธ์ของการดำเนินงานของนโยบายหรือข้อมูลป้อนกลับ (feedback) จะเป็นปัจจัยนำเข้าของนโยบายสาธารณะในรอบต่อไป แนวทางเกี่ยวกับสาเหตุและผลกระทบของนโยบายนี้อาจศึกษาผลกระทบของการดำเนินนโยบายหนึ่งๆ ทั้งที่เป็นผลกระทบที่ตั้งใจและไม่ตั้งใจ เพื่อทราบถึงการเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่เป็นผลดี ผลเสียในการศึกษาจะใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบวิทยาศาสตร์โดยใช้ตรรกวิทยาทั้งแบบนิรนัยหรืออนุมาน (deduction) และอุปนัยหรืออนุมาน (inductive) ด้วยการวิเคราะห์ทางสถิติ เช่น การหาความสัมพันธ์ การวิเคราะห์การถดถอย เป็นต้น รวมทั้งการอธิบายพรรณนาความสัมพันธ์ระหว่างส่วนประกอบต่างๆ

แนวทางเสนอแนะนโยบาย (prescriptive approach) อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า แนวการวิเคราะห์นโยบาย (policy analysis) ได้รับอิทธิพลจากสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ คณิตศาสตร์ และวิทยาการจัดการ เทคนิคที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการศึกษาจำแนกออกเป็น 4 กลุ่ม กล่าวคือ กลุ่มวิธีสถิติประยุกต์ (applied statistical techniques) เช่น การประเมินผล (evaluation research) เป็นต้น กลุ่มเทคนิควิธีการหาจุดที่ดีที่สุด (optimization techniques) เช่น การวิเคราะห์ต้นทุน-ผลได้ (cost-benefit analysis) กลุ่มเทคนิคการตัดสินใจภายใต้ความเสี่ยงที่ไม่แน่นอน (decision-making under risk and uncertainty) เช่น ทฤษฎีการตัดสินใจ (decision-making) ทฤษฎีเกมส์ (game theory) และกลุ่มเทคนิควิธีการจำลองและการสร้างรูปแบบต่างๆ (simulation and modeling techniques) เช่น ตัวแบบมาร์คอฟ (Markov model) และดัชนีการแพร่กระจาย

แนวทางการศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ข้อมูลสารสนเทศสำหรับการตัดสินใจแก่ผู้กำหนดนโยบายว่าจากทางเลือกที่ศึกษาเหล่านั้นควรจะกำหนดนโยบายอย่างไร ควรจะตัดสินใจอย่างไร เพื่อให้เห็นนโยบายนั้นปราศจากค่านิยมส่วนตัว อคติ หรือผลประโยชน์ทางการเมืองของฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และให้การสนับสนุนนโยบายโดยใช้เทคนิควิธีวิจัยเชิงปฏิบัติการ เทคนิคสถิติประยุกต์ การวิเคราะห์เชิงระบบ การใช้เทคนิคการวิเคราะห์นโยบายจะช่วยให้ข้อโต้แย้งของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเป็นการแสวงหาการสนับสนุนให้ชัดเจนมากขึ้นกว่าการใช้วาทศิลป์ ในที่สุดการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายจะเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือสวัสดิการสังคม

ข้อสมมติฐานเบื้องต้นของแนวทางนี้คือ นโยบายสาธารณะจะถูกกำหนดขึ้นอย่างมีเหตุผลมากขึ้น เมื่อข้อมูลและข้อเสนอแนะที่ให้แก่ผู้กำหนดนโยบายเป็นสารสนเทศที่ปราศจากค่านิยมส่วนตัวและอิทธิพลทางการเมือง ด้วยเหตุผลนี้ B.W Hogwood และ L.A. Gunn (1984: 29) จึงเสนอให้ใช้คำว่า “นโยบายศาสตร์” (policy science) ซึ่งครอบคลุมแนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะทั้งเชิงพรรณนาและเชิงเสนอแนะดังกล่าว แนวทางการศึกษาทั้งสองล้วนมีคุณค่าต่อการศึกษานโยบายสาธารณะ และเสริมสร้างให้เกิดองค์ความรู้และการนำองค์ความรู้ไปประยุกต์ใช้

ในการกำหนดนโยบาย ซึ่งจากการศึกษาแนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะสามารถสรุปเป็นแผนภาพได้ดังนี้



จากการศึกษาแนวทางการศึกษานโยบายดังรายละเอียดที่กล่าวมา ผู้วิจัยจึงได้นำการศึกษาแนวนโยบายศึกษา (policy studies) มาเป็นแนวทางในการวิจัยครั้งนี้โดยศึกษากระบวนการพัฒนานโยบายของมหาวิทยาลัยราชภัฏจากการปฏิบัติจริงจำนวน 4 กรณีศึกษาที่เลือกจากมหาวิทยาลัยราชภัฏทั่วประเทศภาคหนึ่งแห่ง โดยใช้การพรรณนาและการอธิบายความสัมพันธ์เชิงเหตุผลรวมถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการพัฒนานโยบายตามขั้นตอนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกันอย่างต่อเนื่อง ซึ่งผลจากการศึกษานี้จะได้องค์ความรู้เกี่ยวกับตัวนโยบาย (knowledge of public policy) และกระบวนการพัฒนานโยบาย (policy process) เพื่อนำไปเป็นแนวทางในการพัฒนากระบวนการนโยบายต่อไป

2.1.6 กระบวนการพัฒนานโยบาย

เนื่องจากนโยบายเป็นกระบวนการที่ใช้การตัดสินใจกำหนดแนวทางในการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ดังนั้นในการวิจัยครั้งนี้จึงได้ศึกษาถึงกระบวนการนโยบาย (Policy process) เพื่อทราบถึงส่วนประกอบทุกขั้นตอนของกระบวนการนโยบาย ในปัจจุบัน พร้อมทั้งหาแนวทางพัฒนาในขั้นที่ประสบปัญหา เพื่อให้สามารถก้าวสู่การเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการ

พัฒนาท้องถิ่นได้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ซึ่งจากการศึกษาถึงแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการนโยบายจากนักวิชาการหลายท่าน สามารถสรุปได้ดังรายละเอียดต่อไปนี้

Harold D. Lasswell and Abraham Kaplan (1970 : 71) กล่าวถึงกระบวนการนโยบายว่าประกอบไปด้วย การกำหนดนโยบาย การประกาศใช้ การนำไปปฏิบัติเพื่อตอบสนองความต้องการและจำต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์อันเกิดจากความร่วมมือในอนาคต

Ira Sharkansky (1970 : 3) กล่าวถึงกระบวนการนโยบายว่าประกอบไปด้วย 1. การกำหนดนโยบาย 2. การอนุมัตินโยบาย 3. การนำนโยบายไปปฏิบัติ

Charles O. Jones (1970 : 11-14) กล่าวถึงกระบวนการนโยบายว่าประกอบไปด้วย 10 ขั้นตอนคือ

1. การทำความเข้าใจกับปัญหา (perception)
2. การนิยามปัญหา (definition)
3. การรวบรวมและจัดลำดับโครงสร้างของปัญหา (aggregation organization)
4. การนำเสนอตัวแทนของทางเลือก (representation)
5. การกำหนดนโยบาย (formulation)
6. การออกเป็นกฎหมาย (legitimation)
7. การนำนโยบายไปปฏิบัติ/การบริหาร (application/administration)
8. การพิจารณาถึงผลที่เกิดขึ้นของนโยบาย (reaction)
9. การประเมินผลนโยบาย (evaluation/appraisal)
10. การปรับแก้ไขนโยบาย (resolution/termination)

Jame E. Anderson (1975 : 26) กล่าวถึงกระบวนการนโยบายว่าประกอบไปด้วย 5 ขั้นตอนคือ

1. การก่อตัวของปัญหา
2. การกำหนดนโยบาย
3. การปรับและยอมรับตัวนโยบาย
4. การนำนโยบายไปปฏิบัติ
5. การประเมินผลนโยบาย

Robert F. Baker และคณะ (1975: 24-29) กล่าวถึงกระบวนการนโยบายว่าประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอนใหญ่ๆ ที่มีความสัมพันธ์และเป็นกิจกรรมที่ต่อเนื่องกัน คือ

1. การกำหนดนโยบาย (policy making)

2. การวิเคราะห์นโยบาย (policy analysis)
3. การนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation)

Robert T. Nakamura and Frank Smallwood (1980 : 27) กล่าวถึงกระบวนการนโยบายว่าประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอนคือ

1. การก่อรูปนโยบาย
2. การนำนโยบายไปปฏิบัติ
3. การประเมินผลนโยบาย

Stuart S. Nagel (1984 : 7) กล่าวถึงกระบวนการนโยบายว่าประกอบไปด้วย 4 ขั้นตอนที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน คือ

1. การกำหนดนโยบาย
2. การนำนโยบายไปปฏิบัติ
3. การประเมินผลนโยบาย
4. การวิเคราะห์ผลนโยบายย้อนกลับ

Thomas R. Dye (1981 : 23-24) กล่าวถึงกระบวนการนโยบายว่าประกอบไปด้วย 5 ขั้นตอน ได้แก่

1. ขั้นระบุปัญหา (identifying problems) เป็นขั้นตอนที่มีการแสดงออกถึงความต้องการต่างๆ ที่เรียกร้องการกระทำของรัฐบาล
2. ขั้นจัดทำข้อเสนอแนะนโยบาย (formulating policy proposals) เป็นขั้นตอนที่มีการจัดระเบียบวาระเพื่อให้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางและจัดทำข้อเสนอแผนงานเกี่ยวกับแนวทางแก้ปัญหา
3. ขั้นประกาศเป็นนโยบาย (legitimizing policy) เป็นขั้นตอนที่มีการคัดเลือกข้อเสนอแนะนโยบายเสริมสร้างแรงสนับสนุนทางการเมืองและการประกาศใช้นโยบาย
4. ขั้นดำเนินการตามนโยบาย (implementing policy) เป็นขั้นตอนของการจัดหน่วยงานรับผิดชอบจัดหาค่าใช้จ่ายหรือบริการที่จำเป็นให้
5. ขั้นประเมินผล (evaluating policy) เป็นขั้นตอนที่ใช้วิธีการหลายวิธีและทักษะหลายๆ ด้านเพื่อที่จะตกลงใจว่า นโยบายที่กำหนดไว้นั้นดำเนินการไปตามที่วางไว้หรือไม่

Yehezkel Dror (1968 : 163-193) ได้กล่าวว่ากระบวนการนโยบายประกอบด้วย 3 ขั้นตอนคือ

1. ขั้นเตรียมการเพื่อการกำหนดนโยบาย (metapolicy making)

2. ขั้นการกำหนดนโยบาย (policymaking stage)
3. ขั้นหลังการกำหนดนโยบาย (post - policymaking stage)

David Gow (1991) กล่าวถึงกระบวนการนโยบายว่าประกอบไปด้วย 7 ขั้นตอนคือ

1. ขั้นการระบุปัญหาหรือข้อเสนอ (problem/proposal identification) เป็นขั้นตอนแรกของวงจรมตินโยบาย เป็นขั้นก่อนมีนโยบายโดยจะมีกิจกรรมสำคัญคือ การรับรู้ปัญหา การนิยามปัญหาและการตั้งประเด็นปัญหา
2. ขั้นสังเคราะห์ข้อมูล/การนำเสนอนโยบายโดยผู้แทน (aggregation & representation) จะมีกิจกรรมสำคัญได้แก่ การสังเคราะห์ข้อมูล การจัดระเบียบข้อมูลและการนำเสนอข้อมูลโดยผู้แทน
3. ขั้นการกำหนดข้อเสนอ (proposal formulation) จะเป็นการตรวจสอบข้อเสนอแนะต่างๆ ที่จะนำไปสู่การกำหนดนโยบาย กิจกรรมในขั้นนี้ครอบคลุม 4 เรื่อง ได้แก่ การวิจัย การทบทวน การพิจารณากำหนดโครงการและการเลือกสรรแนวนโยบาย
4. ขั้นการรับรองและอนุมัตินโยบาย (adoption and legitimation) ซึ่งจะอยู่ในรูปของแนวนโยบายจากขั้นตอนที่ 3 ตลอดจนการให้การอนุมัติเห็นชอบโดยผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติ ในกรณีที่มีนโยบายเป็นลายลักษณ์อักษร และมีเนื้อหาที่ต้องผ่านการอนุมัติอย่างเป็นทางการจากองค์การนิติบัญญัติ กิจกรรมสำคัญในขั้นนี้คือ การให้ความเห็นชอบในแนวนโยบาย การบังคับใช้ถึงผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น การสื่อสาร การอนุมัติเห็นชอบและการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ
5. ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation) มักเกี่ยวข้องกับกิจกรรมในองค์การ การแปลหรือปรับความหมายของนโยบายเพื่อสื่อสาร และการนำนโยบายไปปฏิบัติ
6. ขั้นการประเมินผลโครงการ (program evaluation) จริงๆ แล้วมักจะครอบคลุมการประเมินนโยบายทั้งหมด โดยที่จะต้องพิจารณาในประเด็นดังนี้ (1) การกำหนดเนื้อหาหรือสิ่งที่ต้องการประเมินให้ชัดเจน (2) การสร้างเครื่องมือชี้วัด โดยมีการกำหนดเกณฑ์และตัวชี้วัดขึ้นมา (3) ดำเนินการวิเคราะห์โครงการ และ (4) การสรุปและให้ข้อเสนอแนะ
7. ขั้นยุตินโยบายและการต่อเนื่องของนโยบาย (policy succession and program termination) เป็นขั้นตอนสุดท้ายก่อนที่จะไปเริ่มในขั้นตอนที่หนึ่งใหม่ โดยควรที่จะพิจารณาการประเมินโครงการตามข้อ 6 ว่าสัมฤทธิ์ผลหรือไม่ อย่างไร และกิจกรรมในขั้นนี้มีดังนี้ (1) การแก้ไขปัญหาหรือเปลี่ยนแปลงปัญหา (2) การยุตินโยบายเมื่อปัญหาได้รับการแก้ไข (3) การสร้างนโยบายหรือแผนงานต่อเนื่องต่อไป

Rogene A. Buchholz (1992) กล่าวถึงกระบวนการนโยบายว่าประกอบด้วย 5 ขั้นตอนคือ

1. ขั้นตอนการก่อตัวของนโยบาย (Policy formation) ซึ่งอาจจะมาจากการผลักดันหรือนำเสนอประเด็นปัญหาโดยบุคคลและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหาและความต้องการรวมทั้งสภาพการณ์ต่างๆ อันเป็นปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดนโยบาย

2. ขั้นการกำหนดนโยบาย (policy formulation) ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับการยกร่างข้อเสนอหรือทางเลือกเชิงนโยบายต่างๆ เพื่อทำการพิจารณาตัดสินใจและอนุมัติเห็นชอบในขั้นสุดท้าย ผู้กำหนดนโยบายที่มีหน้าที่อย่างเป็นทางการ ซึ่งจะพบอยู่เสมอว่าในช่วงของการกำหนดนโยบายนี้บุคคลภายนอกมักจะไม่ได้รับทราบละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีตัดสินใจมากนักต่อมาภายหลังเมื่อได้มีการประกาศใช้นโยบาย บุคคลทั่วไปจึงจะได้รับทราบและสามารถวิเคราะห์รายละเอียดในเนื้อหาสาระว่าใครได้อะไร เมื่อใดและอย่างไร

3. ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) เป็นการแปลงตัวนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ และให้ได้รับผลผลิตออกมาตรงตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ต้องการอย่างมีประสิทธิภาพ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายๆ ประการ อาทิ ความสามารถของหน่วยงานที่รับผิดชอบ การได้รับการสนับสนุนในด้านต่างๆ

4. ขั้นการประเมินผลนโยบาย (policy evaluation) เป็นการพิจารณาถึงผลลัพธ์ที่เกิดจากการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าบรรลุผลตรงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ อย่างไร และยังครอบคลุมถึงการตรวจสอบผลกระทบ (impact) ทั้งในเชิงบวกและเชิงลบที่เกิดขึ้นจริง รวมทั้งความคุ้มค่าด้านต่างๆ ของตัวนโยบาย

5. ขั้นการรักษา/คงสภาพความสำเร็จและการสิ้นสุดนโยบาย (Policy maintenance, succession and termination) เพื่อทำการคงสภาพหรือเปลี่ยนแปลงและยกเลิกสิ้นสุดตัวนโยบาย โดยการพิจารณาดังกล่าวมักจะอาศัยข้อเท็จจริงจากการประเมินผลนโยบายในกรณีที่มีการยกเลิกสิ้นสุดนโยบาย มิได้หมายความว่าวงจรชีวิตของนโยบายได้จบลง ส่วนในกรณีที่มีการทดแทนนโยบายหมายความว่าวงจรชีวิตของนโยบายกำลังจะเริ่มต้นขึ้นใหม่ องค์กรที่ดีตัวนโยบายโดยส่วนใหญ่จะได้รับการต่อเนื่องหรือแก้ไขเพิ่มเติมจากเดิมเพียงเล็กน้อย

Wadi D. Haddad (1994) กล่าวถึงกระบวนการนโยบายว่าประกอบไปด้วย 6 ขั้นตอนคือ

1. การวิเคราะห์ปัญหา (Problem analysis)
2. การกำหนดนโยบาย (Policy formulation)
3. การตัดสินใจนโยบาย (Policy adoption)
4. การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy implementation)
5. การประเมินผลนโยบาย (Policy evaluation)
6. การปรับเปลี่ยนหรือยุตินโยบาย (Adjustment)



กุลธร ธนาพงศธร (2520) กล่าวถึงกระบวนการนโยบายว่าประกอบด้วย 4 ขั้นตอนคือ

1. การกำหนดนโยบาย (Policy formulation) เป็นการพิจารณาสภาพปัญหาและความต้องการ กำหนดเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ของนโยบาย วิเคราะห์ทางเลือก ตัดสินใจเลือกทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดภายใต้เงื่อนไขและข้อจำกัด

2. การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy implementation) เป็นการผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญทั้งหมดสามารถบรรลุผลตามนโยบายที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้

3. การประเมินผลของนโยบาย (Policy evaluation) เป็นการศึกษาการบรรลุผลตามเป้าหมายของวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ได้กำหนดไว้

4. การวิเคราะห์ผลย้อนกลับของนโยบาย (Policy feedback analysis) เป็นการศึกษาการสนองตอบของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบาย

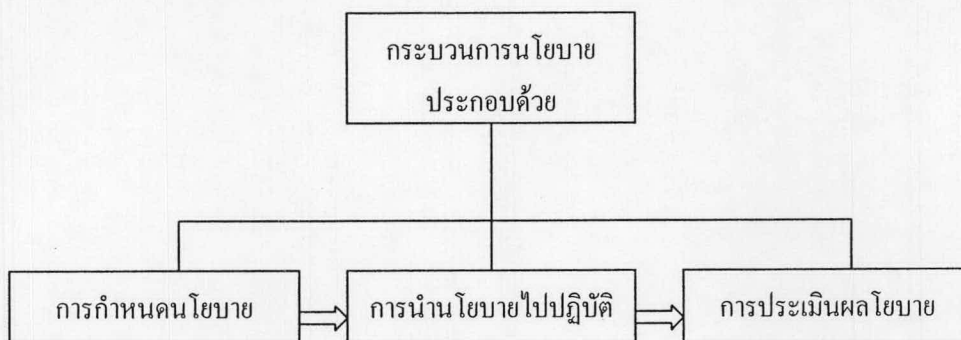
จากการศึกษาแนวคิดของนักวิชาทั้งหมดจำนวน 12 ท่านเกี่ยวกับแนวคิดของกระบวนการนโยบายสามารถสรุปขั้นตอนของกระบวนการนโยบายเป็น 3 ขั้นตอนได้แก่ ขั้นแรกเป็นการกำหนดนโยบาย ขั้นที่สองเป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติ และขั้นที่สามเป็นการประเมินผลนโยบาย สรุปได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1 สรุปแนวคิดของนักวิชาการเกี่ยวกับขั้นตอนของกระบวนการนโยบาย

ลำดับที่	ชื่อนักวิชาการ	ขั้นตอนของกระบวนการนโยบาย		
		การกำหนดนโยบาย	การนำนโยบายไปปฏิบัติ	การประเมินผลนโยบาย
1	Harold D. Lasswell and Abraham Kaplan	การกำหนดนโยบาย การประกาศใช้	การนำนโยบายไปปฏิบัติ	
2	Ira Sharkansky	การกำหนดนโยบาย การอนุมัตินโยบาย	การนำนโยบายไปปฏิบัติ	
3	Charles O. Jones	การทำความเข้าใจกับปัญหา การนิยามปัญหา การรวบรวมและจัดลำดับโครงสร้างของปัญหา การนำเสนอตัวแทนของทางเลือก การกำหนดนโยบาย การออกเป็นกฎหมาย	การนำนโยบายไปปฏิบัติ/การบริหาร	การพิจารณาถึงผลที่เกิดขึ้นของนโยบาย การประเมินผลนโยบาย การปรับแก้ไขนโยบาย
4	Jame E. Anderson	การก่อตัวของปัญหา การกำหนดนโยบาย การปรับและยอมรับต้นนโยบาย	การนำนโยบายไปปฏิบัติ	การประเมินผลนโยบาย
5	Robert F. Baker	การกำหนดนโยบาย การวิเคราะห์นโยบาย	การนำนโยบายไปปฏิบัติ	

ลำดับที่	ชื่อนักวิชาการ	ขั้นตอนของกระบวนการนโยบาย		
		การกำหนดนโยบาย	การนำนโยบายไปปฏิบัติ	การประเมินผลนโยบาย
6	Robert T. Nakamura and Frank Smallwood	การก่อรูปนโยบาย	การนำนโยบายไปปฏิบัติ	การประเมินผลนโยบาย
7	Stuart Nagel	การกำหนดนโยบาย	การนำนโยบายไปปฏิบัติ	การประเมินผลนโยบาย การวิเคราะห์ผล นโยบายย้อนกลับ
8	Thomas R. Dye	ขั้นระบุปัญหา ขั้นจัดทำข้อเสนอแนะนโยบาย	ขั้นประกาศเป็นนโยบาย ขั้นดำเนินการตามนโยบาย	ขั้นประเมินผล
9	Yehezkel Dror	ขั้นเตรียมการเพื่อกำหนดนโยบาย ขั้นการกำหนดนโยบาย	ขั้นหลังการกำหนดนโยบาย	
10	David Gow	ขั้นการระบุปัญหาหรือข้อเสนอ ขั้นส่งสมข้อมูล/การนำเสนอ นโยบาย ขั้นการกำหนดข้อเสนอ ขั้นการรับรองและอนุมัตินโยบาย	ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ	ขั้นการประเมินผล โครงการ ขั้นยุตินโยบายและ การต่อเนื่องของ นโยบาย
11	Rogene A. Buchholz	การก่อตัวของนโยบาย การกำหนดนโยบาย	การนำนโยบายไปปฏิบัติ	การประเมินผล นโยบาย การรักษา/คงสภาพ ความสำเร็จและการ สิ้นสุดนโยบาย
12	Wadi D. Haddad	การวิเคราะห์ปัญหา การกำหนดนโยบาย การตัดสินใจนโยบาย	การนำนโยบายไปปฏิบัติ	การประเมินผล นโยบาย การปรับเปลี่ยนหรือ ยุตินโยบาย
13	กุลธร ธนาพงศธร	การกำหนดนโยบาย	การนำนโยบายไปปฏิบัติ	การประเมินผลของ นโยบาย การวิเคราะห์ผล ย้อนกลับของนโยบาย

จากตารางจะเห็นได้ว่าขั้นตอนของกระบวนการนโยบายประกอบด้วย 3 ขั้นตอนคือ การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย และในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจะแบ่งขั้นตอนของกระบวนการนโยบายเหมือนที่กล่าวมา และสรุปเป็นแผนภาพดังนี้



### 2.1.6.1 การกำหนดนโยบาย

นโยบายที่กำหนดขึ้นในสังคมหรือในองค์กรใดๆ นั้นก็เพื่อเป็นแนวคิดในการดำเนินงานเพื่อสนองความต้องการหรือความประสงค์ของบุคลากรในองค์กรนั้นๆ และลักษณะของนโยบายก็จะสอดคล้องกับความเชื่อและลัทธิการปกครองขององค์กรนั้นเช่นเดียวกัน องค์กรที่มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย นโยบายที่กำหนดขึ้นมักจะได้ข้อมูลที่มีการกลั่นกรองข้อมูลจากหลายฝ่ายและนโยบายที่เกิดขึ้นก็มักจะสนองความต้องการของบุคคลส่วนใหญ่ในองค์กร การกำหนดนโยบายย่อมต้องมีขั้นตอนและเป็นกระบวนการอันจะนำมาซึ่งนโยบายที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานที่ถูกต้องมีประสิทธิภาพ โดยเป็นไปตามหลักวิทยาศาสตร์การบริหาร (ประชุม รอดประเสริฐ, 2547: 43) และจากการศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายจากแนวคิดของนักวิชาการหลายท่านพบว่าส่วนมากจะมีลักษณะของกระบวนการที่คล้ายคลึงกันจะแตกต่างกันตรงจำนวนขั้นตอนที่มากน้อยตามเหตุผลของแต่ละท่านดังรายละเอียดต่อไปนี้

Robert Eyestone (1942: 40) กล่าวถึงขั้นตอนของการกำหนดนโยบายไว้ 4 ขั้นตอนคือ

1. การประเมินความสำคัญของปัญหา
2. การตรวจสอบทางเลือก
3. การตัดสินใจทางเลือก
4. การลงมือปฏิบัติในการกำหนดนโยบาย

Harold D. Lasswell (1963 : 15) ได้กล่าวถึงการกำหนดนโยบายว่าประกอบด้วย 7 ขั้นตอนคือ

1. ขั้นการค้นหาและรวบรวมข้อมูลสารสนเทศ
2. ขั้นการรับรองหรือการสนับสนุนให้มีการกำหนดนโยบาย

3. ขั้นการดำเนินการกำหนดนโยบาย
4. ขั้นการกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับสิ่งแวดล้อม
5. ขั้นการนำนโยบายไปประยุกต์ปฏิบัติ
6. ขั้นการประเมินผลนโยบาย
7. ขั้นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบาย

Yehezkel Dror (1968 : 312-318) ได้กล่าวถึงการกำหนดนโยบายว่าประกอบด้วย 5 ขั้นตอนคือ

1. ขั้นการศึกษาปัญหา
2. ขั้นการกำหนดคุณค่าและความสำคัญของเป้าหมายในการกำหนดนโยบาย
3. ขั้นการแสวงหาทางเลือก
4. ขั้นการเปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของแต่ละทางเลือก
5. ขั้นการตัดสินใจเลือกหนทางที่ดีที่สุดเพื่อการปฏิบัติงาน

Charles E. Lindblom (1968 : 4) ได้จำแนกขั้นตอนของการกำหนดนโยบายออกเป็น 4 ขั้นตอนได้แก่

1. ขั้นการประเมินผลเบื้องต้นหรือค้นหาถึงปัญหาที่เกิดขึ้น (Appraisal) เป็นการค้นหาสาเหตุของปัญหาว่าเกิดขึ้นจากอะไร จะมีวิธีการหรือมาตรการแก้ปัญหานั้นๆ ได้อย่างไรบ้างแล้ว จึงกำหนดวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหานั้นๆ ในขั้นต่อไป

2. ขั้นการบ่งชี้ (Identification) เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทั้งนี้เพราะว่าหากไม่ได้ตั้งเป้าหมายไว้อย่างชัดเจนแล้ว เมื่อได้ลงมือปฏิบัติไปแล้ว อาจจะไม่บรรลุถึงเป้าหมายหรือไม่ทราบว่าอะไรคือเป้าหมายที่ต้องการ

3. ขั้นการประมวณรวบรวม (Canvassing) นโยบายต่างๆ ที่คาดว่าจะบรรลุถึงเป้าหมายได้ เป็นการเลือกวางหรือกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับเป้าหมายนั้น และเป้าหมายของการแก้ปัญหานั้นๆ อาจจะมีนโยบายและทางเลือกปฏิบัติได้หลายประการ แต่สิ่งสำคัญคือว่าในการวางหรือกำหนดนโยบายทางเลือกต่างๆ นั้น ทุกทางเลือกของนโยบายจะต้องให้สอดคล้องกับเป้าหมายการวางแผนและกระบวนการตัดสินใจ ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่าการก่อรูปนโยบายนั้น จะต้องอาศัยกรรมวิธีในการกำหนดเป้าหมายของนโยบายเสียก่อน

4. ขั้นการเลือกหรือตัดสินใจเลือกนโยบายใดๆ (Decision) ทั้งนี้เพราะว่าผู้กำหนดนโยบายจะต้องเลือกนโยบายที่ดีที่สุด เหมาะสมที่สุดเพียงประการเดียวจากบรรดาทางเลือกนโยบายต่างๆ ที่มีอยู่อย่างถูกต้อง

William W. Boyer (1971 : 120) ได้จำแนกกระบวนการกำหนดนโยบายออกเป็น 5 ขั้นตอนได้แก่

1. ขั้นเสนอความคิดริเริ่ม (Initiating) โดยทั่วไปผู้ที่มักจะเป็นฝ่ายริเริ่มเสนอนโยบายจะได้แก่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งใน 3 กลุ่มคือ รัฐสภารัฐบาล (คณะรัฐมนตรีและข้าราชการประจำในตำแหน่งต่างๆ) และกลุ่มผลประโยชน์

2. ขั้นการร่างนโยบายขั้นต้น (Preliminary drafting)
3. ขั้นการเข้ามีส่วนร่วมของสาธารณชน (Public participation)
4. ขั้นการร่างนโยบายขั้นสุดท้าย (Final drafting)
5. ขั้นประเมินทบทวนนโยบาย (Reviewing)

James E. Anderson (1975) ได้เสนอองค์ประกอบและขั้นตอนในการกำหนดนโยบายไว้ว่ามี 3 ขั้นตอนได้แก่ (1) การระบุปัญหา (Problem identification) (2) การกำหนดทางเลือกของนโยบาย (3) การตัดสินใจนโยบาย (Policy adoption)

Keith Davis (1979) ได้นำเอากระบวนการนโยบายเชิงธุรกิจมาเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายโดยแบ่งขั้นตอนดังกล่าวออกเป็น 6 ขั้นตอนได้แก่

1. ขั้นการก่อรูปนโยบาย เป็นขั้นการเลือกหลักการและกฎข้อบังคับต่างๆ ในการดำเนินการ ดังนั้นผู้ที่กำหนดนโยบายควรจะต้องพิจารณาถึงเรื่องการวิเคราะห์วัตถุประสงค์วิเคราะห์หน้าที่ที่จะเป็น รวมทั้งปัจจัยทางกายภาพและบุคลากรด้วย

2. ขั้นการประกาศใช้นโยบาย

3. ขั้นการศึกษาถึงส่วนประกอบหรือรายละเอียดต่างๆ ของนโยบายให้เข้าใจอย่างถ่องแท้เพื่อที่จะสามารถปฏิบัติงานต่างๆ ได้อย่างถูกต้อง

4. ขั้นการยอมรับหลักการของนโยบายและนำเอานโยบายไปปฏิบัติ

5. ขั้นการตีความนโยบาย เพื่อทำให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องร่วมกัน อีกทั้งจะเป็นการจัดข้อสงสัยต่างๆ ของนโยบาย

6. ขั้นการควบคุมนโยบายให้ได้รับการปฏิบัติอย่างถูกต้อง

William N. Dunn (1981) ได้เน้นถึงความสำคัญและความสัมพันธ์ของข้อมูลนโยบาย (Policy-relevant information) ในกระบวนการนโยบาย โดยเฉพาะในด้านการกำหนดนโยบายได้กล่าวถึงขั้นตอนในการกำหนดนโยบายไว้ 5 ขั้นตอนคือ

1. การกำหนดโครงสร้างของปัญหา โดยรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับปัญหาและแนวทางแก้ไขเพื่อให้การจำแนกและระบุปัญหาได้ชัดเจน

2. การตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับสาเหตุและผลของนโยบายที่ผ่านมา
3. การทำนายสภาพแวดล้อมและผลลัพธ์ของชุดการปฏิบัติที่จะเกิดขึ้นในอนาคตโดยใช้ความรู้จากสาขาวิชาการต่างๆ มากมายเพื่อประกอบการตัดสินใจ
4. การกำหนดทางเลือกนโยบายเพื่อนำไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับคุณสมบัติของทางเลือกและสถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมที่ปรากฏอยู่ โดยพิจารณาถึงทางเลือกที่จะนำไปใช้ได้มีประสิทธิผลมากที่สุด มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเมืองสภาพแวดล้อมและค่านิยมของผู้ตัดสินใจ
5. การจัดทำเป็นนโยบาย

กุลชน ธนาพงศธร (2522) ได้เสนอกระบวนการกำหนดนโยบายว่ามี 7 ขั้นตอนดังนี้

1. ขั้นการพิจารณาถึงปัญหาต่างๆ ที่ต้องการแก้ไข
2. ขั้นเสนอความคิดริเริ่ม
3. ขั้นการค้นหารวบรวมข่าวสารข้อมูลและปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย
4. ขั้นการร่างนโยบายเบื้องต้น
5. ขั้นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างนโยบาย
6. ขั้นการกำหนดหรือวางนโยบาย
7. ขั้นการประกาศใช้นโยบาย

สุรางคณา มัณยานนท์ (2538) ได้เสนอขั้นตอนการกำหนดนโยบายไว้ 5 ขั้นตอนได้แก่

1. การระบุปัญหา
2. การรวบรวมข้อมูลข่าวสาร
3. การเสนอทางเลือก
4. การจัดทำนโยบาย
5. การประกาศใช้นโยบาย

ศุภชัย ยาวะประภาส (2540) ได้เสนอขั้นตอนการกำหนดนโยบายไว้ 3 ขั้นตอน คือ

1. การระบุปัญหานโยบาย ได้เสนอให้มีกิจกรรมหลักๆ คือ (1) ศึกษาลักษณะของปัญหานโยบาย (2) หาวิธีการระบุประเด็นปัญหาซึ่งต้องอาศัยความคิดสร้างสรรค์
2. การพัฒนาทางเลือก โดยทั่วไปทางเลือกมักกำหนดได้ไม่ยากนักจากความรู้ทางทฤษฎีเทคโนโลยีสมัยใหม่ ประสพการณ์และความเชี่ยวชาญในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัญหาจะช่วยให้นักวิเคราะห์สามารถมองเห็นทางเลือกหลายๆ ทางในการแก้ปัญหาทั้งนี้เพื่อรวบรวมไว้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาเลือกทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดไปกำหนดเป็นนโยบายต่อไป การพัฒนาทางเลือกที่สำคัญได้ใช้วิธีการหลัก 3 ประการได้แก่ (1) การประเมินความเป็นไปได้ (2) การ

วิเคราะห์โดยใช้โปรแกรมเชิงเส้น (3) การวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ซึ่งควรคำนึงถึงเกณฑ์ที่สำคัญหลายประการได้แก่ประสิทธิภาพประสิทธิภาพ ความพอเพียง (Adequacy) ความเป็นธรรม (Equity) ความสามารถในการสนองตอบ (Responsiveness) ความเหมาะสม (Appropriateness)

### 3. การเสนอทางเลือก

จากแนวคิดของนักวิชาการต่างๆ ที่กล่าวถึงขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย เมื่อพิจารณารายละเอียดแต่ละขั้นตอนจะเห็นได้ว่าการกำหนดนโยบายนั้นจะเริ่มจากการระบุปัญหาเพื่อริเริ่มให้มีการกำหนดนโยบายโดยทำการรวบรวมข้อมูลต่างๆ มาเป็นแนวทางในการจัดทำนโยบาย หลังจากนั้นก็จะมีการนำข้อมูลนั้นมาทำการเตรียมและเสนอทางเลือกเพื่อหาแนวทางที่ดีที่สุดมาขกร่างและจัดทำนโยบาย เสร็จแล้วจึงมีการประกาศใช้นโยบายให้ทราบโดยทั่วกัน สรุปขั้นตอนของการกำหนดนโยบายดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2 สรุปขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย

ลำดับที่	นักวิชาการ	การระบุปัญหา	การริเริ่มให้มีการกำหนดนโยบาย	การรวบรวมข้อมูลข่าวสาร	การเตรียมและการเสนอทางเลือก	การขกร่างนโยบายและการจัดทำนโยบาย	การประกาศใช้นโยบาย
1	Robert Eyestone	✓		✓	✓	✓	
2	Harold D. Lasswell			✓	✓	✓	
3	Charles E. Lindblom	✓	✓	✓	✓	✓	
4	Yehezkel Dror	✓	✓	✓	✓	✓	
5	William W. Boyer		✓	✓		✓	
6	James E. Anderson	✓			✓	✓	
7	Keith Davis	✓	✓			✓	✓
8	William N. Dunn	✓	✓	✓	✓	✓	
9	กุลชน ธนาพงศธร	✓	✓	✓		✓	✓
10	สุรางคณา มัณยานนท์	✓		✓	✓	✓	✓
11	ศุภชัย ยาวะประภาส	✓			✓		

จากตารางที่ผู้วิจัยได้พิจารณาขั้นตอนการกำหนดนโยบายของนักวิชาการแต่ละท่านแล้วนำขั้นตอนเหล่านั้นมาจัดหมวดหมู่ สรุปเป็นขั้นตอนการกำหนดนโยบายที่ผู้วิจัยคิดว่าสมบูรณ์ที่สุดเพื่อใช้เป็นแนวทางศึกษาการกำหนดนโยบายในการวิจัยครั้งนี้ได้เป็น 6 ขั้นตอน ประกอบด้วย (1) การระบุปัญหา (2) การริเริ่มให้มีการกำหนดนโยบาย (3) การรวบรวมข้อมูลข่าวสาร

(4) การเตรียมและการเสนอทางเลือก (5) การยกร่างนโยบายและการจัดทำนโยบาย (6) การประกาศใช้นโยบาย โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. การระบุปัญหา ขั้นตอนนี้จะเป็นขั้นตอนแรกของการกำหนดนโยบาย โดยจะเป็นการพิจารณาถึงสภาพปัญหาหรือที่มาของนโยบายว่ามีสาเหตุมาจากอะไร เพื่อให้สามารถเสนอทางเลือกในการแก้ไขปัญหาได้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและบรรลุเป้าประสงค์ที่ต้องการมากที่สุด การระบุปัญหาจึงจำเป็นต้องเริ่มต้นด้วยการวิเคราะห์ลักษณะสภาพของปัญหาให้ชัดเจนเพื่อให้มั่นใจว่าปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาของใคร ใครจะเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จะมีแนวทางในการดำเนินการแก้ไขปัญหาอย่างไรเพื่อก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมืองมากที่สุด โดยเริ่มพิจารณาลักษณะของปัญหาได้จากความสัมพันธ์ 2 ระดับ คือ ระดับปัจเจกบุคคลและระดับสถาบัน ในระดับปัจเจกบุคคลนั้นผู้ที่มีบทบาทสำคัญที่จะระบุปัญหาอาจเป็นชนชั้นนำในสังคมหรือสมาชิกสำคัญขององค์กรต่างๆ และเมื่อปัจเจกบุคคลยอมรับสภาพของปัญหาว่าปรากฏอยู่จริงก็จะนำไปสู่การพิจารณาของสถาบันหรือองค์กรกลายเป็นปัญหาระดับสถาบัน ดังนั้นการระบุปัญหาก็คือ การค้นหาที่มาของนโยบายว่าเกิดขึ้นมาได้อย่างไร มีสาเหตุมาจากอะไรที่นำมาจัดทำนโยบาย และในการศึกษาปัญหานโยบายนั้นอาจจำแนกได้ 3 ประการคือ ประการแรก การรับรู้สภาพปัญหานโยบาย ซึ่งผู้ศึกษาต้องกำหนดให้ได้ว่าปัญหาอะไรบ้างที่กำหนดได้ว่าเป็นปัญหานโยบายโดยเริ่มจากการนิยามปัญหาให้ชัดเจนก็จะสามารถระบุได้ว่าอะไรบ้างที่เป็นปัญหานโยบาย ประการที่สอง สถาบันที่เกี่ยวข้องกับปัญหา ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นเกี่ยวข้องกับสถาบันหรือองค์กรใดและเป็นหน้าที่เบื้องต้นที่สถาบันนั้นจะต้องนำเสนอทางเลือกในการแก้ไขปัญหาให้แก่รัฐบาล ประการที่สาม ปฏิสัมพันธ์ระหว่างการรับรู้ปัญหาและสถาบันที่เกี่ยวข้อง เมื่อทราบว่าปัญหานั้นอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรใด ผู้กำหนดนโยบายต้องสั่งการให้หน่วยงานนั้นทำการรวบรวมข้อมูลของปัญหานโยบายทั้งหมด

2. การริเริ่มให้มีการกำหนดนโยบาย หลังจากทีตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นก็จะมีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในสถาบันหรือองค์กรเป็นผู้ผลักดันให้มีการเริ่มต้นกำหนดนโยบายขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยขั้นตอนนี้จะเป็นการเสนอแนะความคิดเห็น การส่งเสริมหรือสนับสนุนให้มีการกำหนดนโยบายอย่างหนึ่งอย่างใดขึ้น จากความคิดเห็นส่วนบุคคลหรืออาจจะได้รับการเสนอแนะหรือสนับสนุนจากกลุ่มบุคคลอื่นๆ ก็ได้ที่จะนำไปสู่การรวบรวมข้อมูลเพื่อแสวงหาทางเลือกที่ดีและเหมาะสมที่สุดมาจัดทำนโยบาย

3. การรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศ การกำหนดนโยบายนั้นย่อมต้องอาศัยข้อมูล (Data) เอกสาร (Document) และข่าวสาร (Information) ต่างๆ เป็นจำนวนมากและจะต้องกระทำอย่างมีระบบและมีความชำนาญแล้วนำข้อมูลและเอกสารเหล่านั้นมาทำการวิเคราะห์วิจัยเพื่อแยกเอาเฉพาะข้อมูลและเอกสารที่ใช้ได้มาเก็บรวบรวมไว้ การวิเคราะห์ข้อมูลจะต้องใช้ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลนั้นควบคู่กันไปด้วยเพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีความถูกต้องน่าเชื่อถือ อันจะนำมาซึ่งความสำเร็จ



ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (ประชุม รอดประเสริฐ, 2547: 46-47) ขั้นตอนนี้จึงเป็นการจัดการรวบรวมข้อมูลจากประเด็นปัญหาที่จะนำมาเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบาย รวมทั้งมีการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล เพื่อให้การเสนอทางเลือกมีประสิทธิภาพและมีความเป็นไปได้ในการกำหนดนโยบายมากยิ่งขึ้น

4. การเตรียมและการเสนอทางเลือก ขั้นตอนนี้จะกระทำหลังจากที่ได้มีการรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศโดยนำข้อมูลนั้นมาพิจารณาเปรียบเทียบทางเลือกในการจัดสินใจทางเลือกที่ดีที่สุดและคำนึงถึงความเป็นไปได้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ให้สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการกระจายแนวทางในการแก้ปัญหาออกไปให้มากที่สุด โดยแต่ละแนวทางจะต้องมีเหตุผลอยู่ในตัวเอง ซึ่งสมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2550: 357-368) ได้กล่าวถึงการศึกษาและกำหนดทางเลือกนโยบายว่าอาจพิจารณาได้จากปัจจัยสำคัญดังต่อไปนี้ คือ (1) คุณลักษณะสำคัญของทางเลือกนโยบาย ซึ่งทางเลือกนโยบายที่ดีจะต้องประกอบด้วยคุณลักษณะที่สำคัญ 2 ประการคือ การสร้างสรรค์ซึ่งหมายถึงการนำสิ่งใหม่ไปกระทำให้ปรากฏเป็นจริง และนวัตกรรมหมายถึงการนำสิ่งใหม่ไปสู่การใช้ประโยชน์ (2) การแสวงหาทางเลือกนโยบาย เช่น การพิจารณาระหว่างทางเลือกที่ควรกระทำและไม่ควรกระทำหรือการพิจารณาทางเลือกที่เหมาะสม (3) การกลั่นกรองทางเลือกนโยบายให้เหลือเฉพาะทางเลือกที่มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ (4) การตรวจสอบทางเลือกนโยบาย โดยตรวจสอบทั้งความเป็นไปได้ทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง รวมถึงผลดีผลเสีย ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นเพื่อดูว่าทางเลือกนโยบายนั้นมีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด

5. การยกร่างและการจัดทำนโยบาย หมายถึง การนำแนวทางเลือกที่ดี ที่เหมาะสมมาจัดทำเป็นร่างนโยบายเบื้องต้น ซึ่งอาจจัดทำโดยเจ้าหน้าที่ผู้ช่วยเหลือในหน่วยงานต่างๆ หรือโดยคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อยกร่างนโยบายอย่างหนึ่งอย่างใดโดยเฉพาะก็ได้ หลังจากที่ได้ยกร่างนโยบายเบื้องต้นขึ้นแล้ว ก่อนที่จะนำเสนอต่อไปยังผู้มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการกำหนดนโยบายเพื่อพิจารณาตรวจสอบและประกาศใช้ต่อไปนั้น เจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการหรือบุคคลผู้ยกร่างนโยบายเบื้องต้นควรจัดให้มีการตรวจสอบร่างนโยบายนั้นๆ เสียก่อน เพื่อความถูกต้องเหมาะสมของนโยบายอีกครั้งหนึ่ง และสิ่งสำคัญก็คือการตรวจสอบถึงการยอมรับหรือการปฏิเสธที่จะยอมรับนโยบายนั้นๆ ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ดังนั้นสิ่งที่ควรทำในการจัดทำร่างนโยบายก็คือ การกำหนดการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายโดยอาจจะขอประชาติหรือจัดประชุมตัวแทนเพื่อขอความเห็นชอบ และคำแนะนำ หรืออย่างอื่นแล้วนำข้อมูลที่ได้มาประมวลเพื่อยกร่างนโยบายเป็นขั้นสุดท้ายเพื่อที่จะเสนอไปยังบุคคลหรือคณะกรรมการ ที่ทำหน้าที่พิจารณากำหนดนโยบายและประกาศใช้เป็นนโยบายต่อไป

6. การประกาศใช้นโยบาย หมายถึง วิธีการแจ้งให้ผู้ปฏิบัติได้ทราบว่าได้มีนโยบายเรื่องใดเรื่องหนึ่งแล้ว โดยอาจแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษร หรือเพียงแถลงให้ทราบในสภา หรือจัดทำเป็น

เอกสารแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อที่จะได้นำไปปฏิบัติ และเมื่อประกาศใช้นโยบายไปแล้วได้มีการเก็บนโยบายไว้ที่ไหน อย่างไร หลังจากที่ได้ประกาศใช้นโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งไปแล้ว ผู้กำหนดนโยบายหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องช่วยเหลือในการกำหนดนโยบาย ยังควรที่จะต้องทำการศึกษาทบทวนนโยบายที่ได้ประกาศใช้อยู่เพื่อจะได้ทราบถึงปัญหา อุปสรรคและข้อบกพร่องต่างๆ ของนโยบายนั้นๆ และจะได้นำมาปรับปรุงเปลี่ยนแปลงวิธีการกำหนดนโยบายกันต่อไป

ดังนั้นการกำหนดนโยบายซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการนโยบายเป็นกระบวนการที่ทำให้เกิดนโยบายขึ้น โดยมีขั้นตอนที่สำคัญได้แก่ (1) การริเริ่มให้มีการกำหนดนโยบาย (2) การระบุปัญหา (3) การรวบรวมข้อมูลข่าวสาร (4) การเสนอทางเลือก (5) การยกร่างและการจัดทำนโยบาย (6) การประกาศใช้นโยบาย ซึ่งในแต่ละขั้นตอนจะมีกิจกรรมหลักๆ ที่จะทำให้ได้นโยบายที่ดีที่เหมาะสมออกมาใช้หรือปฏิบัติกันต่อไป และปัจจุบันการกำหนดนโยบายเป็นกระบวนการที่สลับซับซ้อนมาก มีองค์ประกอบต่างๆ มากมายและส่งผลกระทบต่อการกำหนดนโยบาย มีลักษณะเป็นการตัดสินใจอย่างหนึ่งที่เป็นกำหนดแนวทางสำคัญๆ เพื่อให้มีการกระทำต่างๆ เกิดขึ้นตามมา และการดำเนินการต่างๆ ตามนโยบายจะต้องกระทำในแนวทางที่เป็นไปได้ที่ดีที่สุด (Best possible)

### 2.1.8 การนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการพัฒนานโยบาย ทั้งนี้เพราะว่าถึงแม้ว่านโยบายจะดีสักเพียงใดแต่เมื่อนำไปปฏิบัติแล้วประสบความล้มเหลวก็จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อกระบวนการนโยบายทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มเป้าหมายที่ไม่ได้รับการแก้ไขปัญหารวมทั้งเกิดความสูญเปล่าทางทรัพยากร ซึ่งจากอดีตได้เป็นปัญหามาตลอด โดยเฉพาะภายใต้แนวทางการศึกษาแบบกล่องดำ "black box" ซึ่งสรุปว่าการศึกษาคัดสินใจนโยบายนั้นคือ การศึกษานำนโยบายไปปฏิบัติโดยอัตโนมัติ ทั้งนี้เพราะการตัดสินใจนโยบายมุ่งที่จะให้เกิดผลลัพธ์ที่พึงปรารถนา ทำให้การศึกษามุ่งความสนใจไปที่การปรับปรุงคุณภาพการตัดสินใจ และการเสนอตัวแบบสำหรับการตัดสินใจนโยบาย โดยขยายความคิดเกี่ยวกับโอกาสความสำเร็จของแต่ละทางเลือกนโยบายให้ชัดเจน จึงกล่าวได้ว่า วรรณกรรมเกี่ยวกับการศึกษานำนโยบายไปปฏิบัติเป็นปรากฏการณ์ที่เพิ่งเกิดขึ้นไม่นานมานี้ โดยอดีตได้ถูกละเลยมาตลอด จนกระทั่งถึงทศวรรษที่ 1970s จึงได้มีนักวิชาการจากนักทฤษฎีองค์การ (organizational theorists) ให้ความสนใจศึกษานำนโยบายไปปฏิบัติอย่างกว้างขวางมากขึ้น ได้แก่ Kaufman (1960) Derthick (1970) และ Bailey และ Mocher (1968) โดยให้ความสนใจศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงได้ปรากฏอย่างเป็นทางการเมื่อ Pressman และ Wildavsky (1973) ได้ทำการบุกเบิกศึกษาเกี่ยวกับความล้มเหลวของโครงการสร้างงานขนาดใหญ่ของรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกาในการสร้างงานให้กับคนผิวดำที่เมืองโอคแลนด์ รัฐแคลิฟอร์เนีย ผลจาก

การศึกษาดังกล่าวทำให้การศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติได้รับความสนใจจากนักวิชาการสาขานโยบายสาธารณะอย่างกว้างขวาง

การศึกษานำนโยบายไปปฏิบัติจึงต้องทำความเข้าใจสภาพปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นเพื่อป้องกันมิให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความล้มเหลวและบรรลุความสำเร็จตามเป้าประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลและจากการศึกษานำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวคิดของนักวิชาการหลายท่านสามารถสรุปได้ดังนี้

### 2.1.8.1 ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Walter Williams (1971: 144) กล่าวถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าหมายถึง ความพยายามที่จะตัดสินใจความสามารถขององค์การในการรวบรวมคนและทรัพยากรในหน่วยงานหนึ่ง และกระตุ้นบุคลากรให้ปฏิบัติงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

Donald S. Van Meter และ Carl E. Van Horn (1976: 103) กล่าวถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดที่กระทำโดยรัฐบาลและเอกชน ทั้งปัจเจกบุคคลและกลุ่มบุคคลซึ่งมีผลต่อการบรรลุความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้าจากการตัดสินใจนโยบาย ในกรณีนี้หมายรวมถึงปัจจัยทั้งหลายที่มีผลต่อความพยายามที่จะเปลี่ยนรูปแบบการตัดสินใจไปสู่มาตรการเชิงปฏิบัติ รวมทั้งความพยายามที่จะบรรลุการเปลี่ยนแปลงที่กำหนดไว้จากการตัดสินใจนโยบายด้วย

Eugene Bardech (1980: 9) ได้กล่าวถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง เกมส์ของกระบวนการทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับแนวความคิด ทฤษฎีและการวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติ และเห็นว่าเป็นกิจกรรมทางสังคมที่เกิดขึ้นและเป็นไปตามข้อกำหนดของนโยบาย

William N. Dunn (1981: 51) ได้กล่าวถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าหมายถึง การกระทำหรือชุดของการกระทำที่กำหนดโดยทิศทางของทางเลือกเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามคุณค่าที่กำหนดไว้ซึ่งเป็นการแปลงความตั้งใจไปสู่การกระทำ ทางเลือกนโยบายที่ผู้ตัดสินใจเลือกนำไปปฏิบัตินั้นอาจจะอยู่ในรูปของกฎหมาย คำสั่ง มติคณะรัฐมนตรี หรือประกาศกระทรวง โดยหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง มีหน้าที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผล

Jeffrey L. Pressman และ Aaron Widavsky (1984) ได้กล่าวถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าหมายถึง การดำเนินงานให้ลุล่วง ให้ประสบผลสำเร็จ ให้ครบถ้วน ให้เกิดผลผลิต และให้สมบูรณ์ ซึ่งสิ่งเหล่านี้คือสิ่งที่รัฐบาลกำลังปฏิบัติอยู่และเป็นธรรมชาติของนโยบาย

G. Shabbir Cheema และ Dennis A. Rondinelli (1983 : 16) กล่าวถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง การนำนโยบายหรือแผนงานไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงแนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างชัดเจน โดยจุดมุ่งหมายสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติคือ การปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์หรือวัตถุประสงค์ของนโยบาย

Stuart S. Nagel (1984 : 134) กล่าวถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง การจัดหาวิธีในการดำเนินการหรือทำให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

Daniel A. Mazmanian และ Paul A. Sabatier (1989 : 20-21) กล่าวถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง การนำการตัดสินใจนโยบายที่ได้กระทำไว้ไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จโดยปกติเป็นการร่วมกันทำงานภายใต้กฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติหรือคำสั่งของฝ่ายบริหารหรือคำพิพากษาของศาลสูงหรือศาลฎีกา โดยอุดมคติแล้วการตัดสินใจนโยบายคือการบ่งชี้ปัญหา การกำหนดวัตถุประสงค์และการกำหนดโครงสร้างของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติฯ อาจประกอบด้วยหลายขั้นตอนเริ่มต้นด้วยการกำหนดกฎพื้นฐานสำหรับการปฏิบัติ การคาดหมายผลลัพธ์จากการนำนโยบายไปปฏิบัติ การยินยอมปฏิบัติตามของกลุ่มเป้าหมาย การพิจารณาผลกระทบจากผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นทั้งโดยเจตนาและไม่เจตนา ผลกระทบจากการตัดสินใจของหน่วยปฏิบัติและการปรับปรุงกฎระเบียบพื้นฐานที่ใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เหมาะสม

ศุภชัย ยาวะประภาส (2533: 20) ได้กล่าวถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า ประกอบด้วยประเด็นที่สำคัญ 2 ประเด็น คือ ประเด็นแรก คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการนั้นคือมีความต่อเนื่องไม่หยุดนิ่ง มีขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรม ไม่ใช่กิจกรรมที่เกิดขึ้นชั่วคราวแล้วเลือนหายไป แต่เป็นกิจกรรมที่ต่อเนื่องไม่หยุดยั้ง แต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์กันตลอดเวลา และประเด็นที่สอง คือการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการดำเนินให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายของนโยบาย

สรุป จากการศึกษาความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติจากนักวิชาการหลายท่านสามารถได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การแสวงหาวิธีการดำเนินการ เพื่อให้นโยบายบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้หรือทำให้นโยบายเกิดผลในทางปฏิบัติบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

### 2.1.8.2 ความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งเพราะเป็นขั้นตอนที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับสาเหตุและเงื่อนไขต่างๆ มากมาย และความสัมพัทธ์เหล่านี้มีลักษณะเป็น

ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลซึ่งมีคุณค่าต่อการศึกษาและการอธิบายเชิงวิชาการและการนำประยุกต์ใช้เป็นอย่างยิ่ง ซึ่งสมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2550: 410-413) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติดังนี้

**ประการแรก** ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อผู้ตัดสินใจนโยบาย เพราะหากการนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์ของนโยบายจะส่งผลให้ผู้ตัดสินใจนโยบายได้รับความเชื่อถือศรัทธาจากประชาชน และหากประสบความสำเร็จล้มเหลวย่อมแสดงว่าผู้ตัดสินใจนโยบายมีความบกพร่องและจะต้องรับผิดชอบต่อความล้มเหลวที่เกิดขึ้น

**ประการที่สอง** ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้อง หากการนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์จะทำให้กลุ่มเป้าหมายได้รับการแก้ไขด้วยดีและมีความพอใจต่อผลงานของผู้ตัดสินใจนโยบาย แต่ถ้าประสบความสำเร็จล้มเหลวปัญหาจะไม่ได้รับการแก้ไขและอาจทวีความรุนแรงขึ้นทำให้แนวทางแก้ไขปัญหามีความยุ่งยากมากขึ้น

**ประการที่สาม** ความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อหน่วยปฏิบัติ หากการนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์หน่วยปฏิบัติจะได้รับความเชื่อถือและความไว้วางใจจากผู้กำหนดนโยบายและกลุ่มเป้าหมายว่าเป็นหน่วยปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งผู้กำหนดนโยบายอาจให้รางวัลตอบแทนแก่หน่วยปฏิบัติเพื่อเป็นขวัญกำลังใจ

**ประการที่สี่** ความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากร ถ้าการนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์แสดงว่าการใช้ทรัพยากรทั้งบุคลากร งบประมาณ อุปกรณ์และเวลา มีความคุ้มค่าเพราะสามารถแก้ไขปัญหาของกลุ่มเป้าหมายของสังคมอย่างได้ผล

**ประการที่ห้า** ความก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศ หากการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแผนงานและโครงการต่างๆ ประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้จะส่งผลให้การพัฒนาประเทศบรรลุเป้าหมายเพื่อความก้าวหน้าทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม ซึ่งจะทำให้ประชาชนมีความสุข

**ประการสุดท้าย** ความสำคัญต่อกระบวนการนโยบายสาธารณะในกระบวนการวิเคราะห์นโยบายนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติเข้าไปมีบทบาทตั้งแต่กระบวนการกำหนดทางเลือกนโยบาย กล่าวคือ นักวิเคราะห์นโยบายจะต้องคำนึงถึงการพิจารณาทางเลือกนโยบายที่มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติเท่านั้น เพื่อให้มั่นใจว่าทุกทางเลือกที่นำมาวิเคราะห์จะไม่ก่อให้เกิดความสูญเปล่าและการจัดทำนโยบายก็ต้องคำนึงถึงการกำหนดแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สอดคล้องกับความเป็นจริงและสามารถนำไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด

### 2.1.8.3 แนวทางการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการศึกษาแนวทางการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถจำแนกแนวทางการศึกษาสรุปได้ดังนี้

(1) **แนวทางการศึกษาโครงสร้างองค์การ (Structural approach)** การวิเคราะห์องค์การมีข้อดีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะการออกแบบขององค์การและการออกแบบนโยบายจะได้รับ การพิจารณาไปพร้อมๆ กัน ในปัจจุบันการศึกษาจะเน้นที่ความเหมาะสมของโครงสร้างที่แตกต่าง กันภายใต้ภารกิจและสิ่งแวดล้อมที่หลากหลาย รูปแบบขององค์การที่มีความเหมาะสมกับการวางแผนการเปลี่ยนแปลงอาจมีลักษณะเป็นองค์การราชการตามความหมายของ Max Weber ซึ่ง กำหนดโครงสร้างสัมพันธ์แบบลำดับชั้น (hierarchy) ไว้อย่างชัดเจน ในกรณีการวางแผนเพื่อการ พัฒนาจะมีลักษณะที่ตรงข้ามกันคือ การมีโครงสร้างองค์การที่แตกต่างกันจะมีความเหมาะสม มากกว่าโดยเฉพาะลักษณะองค์การที่เปลี่ยนแปลงได้มีความยืดหยุ่นสูง กล่าวคือการกำหนด ความสัมพันธ์และลักษณะงานที่ไม่เฉพาะเจาะจงมากเกินไป และไม่เน้นความสัมพันธ์ของ โครงสร้างแบบลำดับชั้นมากนัก องค์การนี้จะมีการปรับตัวที่รวดเร็วและมีความยืดหยุ่นสูงเมื่อ เทียบกับองค์การราชการสมัยเก่าซึ่งเน้นการถือข้อความตามแนวตั้ง องค์การที่เน้นลักษณะองค์การ ที่เปลี่ยนแปลงได้จะมีความเหมาะสมต่อสถานการณ์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่า เพราะมุ่ง เน้นกำหนดโครงสร้างองค์การที่มีความยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบาย แต่การกำหนด โครงสร้างแบบนี้ทำได้ไม่ง่ายนักในระบบราชการ เพราะมีข้อจำกัดหลายประการจากลักษณะของ องค์การแบบราชการ ดังนั้นสิ่งที่อาจกระทำได้คือการผสมผสานลักษณะของโครงสร้างแบบแนวตั้ง และแนวราบเข้าด้วยกันเพื่อให้การประสานงานภายในองค์การมีประสิทธิภาพมากขึ้น (Hogwood and Gunn, 1984 : 209-210)

(2) **แนวทางการจัดการและระเบียบวิธีการ (Procedural and managerial approaches)** การกำหนดโครงสร้างองค์การที่เหมาะสมสำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจมีความสำคัญน้อยกว่าการพัฒนากระบวนการ ระเบียบวิธีการ และระบบการจัดการให้มีความเหมาะสมและ สอดคล้องกับเทคนิคที่ใช้ อาจพิจารณาโดยใช้แนวความคิดเกี่ยวกับการวางแผนการเปลี่ยนแปลง (planning of change) และการวางแผนเพื่อการเปลี่ยนแปลง (planning for change) เป็นแนวทาง ในการวิเคราะห์ กล่าวคือในกรณีการวางแผนการเปลี่ยนแปลงเห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็น ปัญหาทางเทคนิคและการจัดการ ระเบียบวิธีการที่ใช้จะเกี่ยวข้องกับการกำหนดตารางงาน การวางแผน และการควบคุม ดังนั้นหลังจากการระบุสภาพปัญหาและการเลือกนโยบายที่มีต้นทุน และประสิทธิผลสูงสุดแล้ว ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีลำดับต่อไปนี้

ขั้นตอนแรก ออกแบบงานให้สอดคล้องกับผลที่ต้องการโดยกำหนดวัตถุประสงค์ มาตรฐานการปฏิบัติงาน ต้นทุนและเวลาที่ต้องการให้ชัดเจน

ขั้นตอนที่สอง การนำแผนงานไปปฏิบัติโดยดำเนินการต่างๆ ให้เหมาะสมได้แก่ การจัดโครงสร้างการปฏิบัติงานและการคัดเลือกเจ้าหน้าที่ การจัดหางบประมาณและทรัพยากรและการกำหนดระเบียบวิธีปฏิบัติ

ขั้นสุดท้าย กำหนดตารางการปฏิบัติ กำกับ และเครื่องมือการควบคุม เพื่อสร้างความมั่นใจว่าการดำเนินแผนงานจะเป็นไปตามความตั้งใจที่กำหนดไว้

เทคนิคการจัดการที่นิยมใช้กันมากในแนวทางนี้คือ เครือข่ายการวางแผนและการควบคุม (Network Planning and Control-NPC) ซึ่งเป็นแนวทางที่กำหนดกรอบการวางแผนโครงการและการควบคุมการนำขยายไปปฏิบัติ โดยการระบุภารกิจที่จะต้องกระทำให้สำเร็จ รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างภารกิจและผลที่จะเกิดขึ้น นอกจากนี้อาจใช้เทคนิคการประเมินแผนงานและการทบทวน (Program Evaluation and Review Technique-PERT) เป็นเครื่องมือในการควบคุมการนำขยายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จด้วย

(3) **แนวทางการวิเคราะห์พฤติกรรม (Behavioral approach)** ทศนคติและพฤติกรรมมนุษย์นั้นมีอิทธิพลต่อการนำขยายไปปฏิบัติ การต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการนำขยายไปปฏิบัติมีหลายสาเหตุ การที่สามารถวิเคราะห์หาสาเหตุต่างๆ จะทำให้การศึกษาตามแนวทางพฤติกรรมศาสตร์มีความชัดเจนและเรียบง่ายยิ่งขึ้น โดยการรวบรวมข้อมูลทุกอย่างเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลง ความพยายามในการประยุกต์ใช้การวิเคราะห์เชิงพฤติกรรมที่รู้จักกันแพร่หลายที่สุดคือ การพัฒนาองค์การ ซึ่งเป็นรูปแบบของการให้คำปรึกษาทางการจัดการ โดยผู้ให้คำปรึกษามีบทบาทในการมีอิทธิพลต่อวัฒนธรรมขององค์การ ซึ่งรวมถึงทัศนคติและพฤติกรรมของบุคลากรสำคัญในองค์การ โดยเน้นวิเคราะห์กระบวนการในการแสวงหาแนวทางการแก้ไขปัญหามากกว่าการเสนอแนะคำตอบในการแก้ไขปัญหา

(4) **แนวทางทางการเมือง (Political approach)** แนวทางทางการเมืองเป็นอีกแนวทางหนึ่งซึ่งมีความสำคัญเปรียบเสมือนเป็นรากฐานสำคัญในการวิเคราะห์การนำขยายไปปฏิบัติ รูปแบบของอำนาจและอิทธิพลทั้งระหว่างองค์การและภายในองค์การอาจพิจารณาได้ง่ายในกรณีที่มีการนำขยายไปปฏิบัติได้รับการวางแผน การกำหนดระเบียบวิธีการ การจัดการและใช้เทคนิคเกี่ยวกับพฤติกรรมองค์การอย่างเหมาะสมแต่ขาดความสนใจอำนาจที่แท้จริงทางการเมืองที่อาจทำให้การนำขยายไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ การวิเคราะห์ทางการเมืองจะต้องให้ความสนใจเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคทางการเมืองก่อนที่จะทำการกำหนดวัตถุประสงค์และการพิจารณาทางเลือกนโยบายที่เหมาะสม

(5) **แนวทางการพิจารณาแบบบนลงล่าง (Top - down approach)** แนวทางนี้เป็นข้อเสนอแนะเพื่อความสำเร็จหรือเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากทัศนภาพของผู้กำหนดนโยบาย โดยมีฐานคิดว่าการนำขยายไปปฏิบัติจะได้ผลสูงสุดจากความชัดเจนของสถาบันที่กำหนดนโยบายและข้อบังคับ โดยคาดหวังว่าการนำขยายไปปฏิบัติจะเป็นไปตามความตั้งใจของนโยบายอย่างเต็มที่

และความตั้งใจโยบายก่อให้เกิดการนำไปปฏิบัติอย่างได้ผล สาระสำคัญของแนวทางนี้จึงมีความเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจในการควบคุมของผู้กำหนดนโยบายอย่างมาก ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่นโยบายถูกกำหนดขึ้นและผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายคือ ผู้มีอำนาจที่จะสั่งการเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดอย่างแท้จริง

(6) แนวทางการพิจารณาจากล่างขึ้นบน (Bottom – up approach) เป็นแนวทางที่เปิดโอกาสให้บุคลากรระดับล่างมีบทบาทในการตัดสินใจและการใช้ดุลยพินิจในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ให้ความสำคัญในการส่งมอบผลลัพธ์นโยบายซึ่งเกิดจากการปฏิบัติของบุคลากรระดับล่าง ทักษะในการวิเคราะห์ส่วนใหญ่อยู่ที่ตรรกะของปรากฏการณ์ในแต่ละกรณีและความร่วมมือขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทักษะนี้เห็นว่าแนวทางจากบนลงล่างเป็นอันตรายต่อเป้าประสงค์ของนโยบาย เพราะมุ่งเน้นการใช้อำนาจทางการเมืองมากกว่าการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งเป็นผลให้แนวทางจากบนลงล่างหลีกเลี่ยงประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความสอดคล้องของงบประมาณที่ต้องใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จ โดยเฉพาะเรื่องการกระจายทรัพยากรให้เหมาะสม

#### 2.1.8.4 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษาถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติจะทำให้ทราบว่าในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว ทั้งนี้เพราะความสำเร็จของแผนงาน (programs) และโครงการ (projects) มีความสัมพันธ์กับความสามารถของผู้นำและภาวะผู้นำขององค์กร การนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับการปัจจัยหลายประการดังต่อไปนี้

(1) แหล่งที่มาของนโยบาย (Source of policy) โดยทั่วไปนโยบายอาจมีที่มาจากหรือผ่านกระบวนการกำหนดนโยบายจนกระทั่งปรากฏเป็นนโยบายในหลายลักษณะ เช่น การแถลงการณ์หรือคำสั่งของฝ่ายบริหาร เนื้อหาหรือรายละเอียดในกฎหมาย ความร่วมมือระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในการประกาศใช้กฎหมาย ข้าราชการระดับสูง

(2) ความชัดเจนของนโยบาย (Clarity of policy) เป็นรากฐานที่สำคัญของความมุ่งหมายของนโยบาย ในกรณีที่วัตถุประสงค์ของนโยบายไม่ชัดเจนจะเป็นปัจจัยแรกของความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ หากนโยบายใดมีเป้าประสงค์ วัตถุประสงค์ที่ชัดเจนก็จะยิ่งส่งเสริมให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสอดคล้องกันและนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ที่พึงปรารถนาอย่างมีประสิทธิภาพ

(3) การสนับสนุนนโยบาย (Support for policy) ในการกำหนดนโยบายใดๆ ย่อมมีทั้งกลุ่มที่ได้รับผลประโยชน์และกลุ่มผู้เสียผลประโยชน์ จึงควรวิเคราะห์ให้ชัดเจนว่าจะมีกลุ่มผู้สนับสนุนมากกว่าผู้คัดค้าน มิเช่นนั้นเมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติอาจมีการคัดค้านและต้องยกเลิกนโยบายในระหว่างการดำเนินงานซึ่งจะก่อให้เกิดการสูญเสียทรัพยากรได้มาก



(4) ความซับซ้อนในการบริหารงาน (Complexity of administration) ผู้บริหารควรพิจารณาการบริหารนโยบายทั้งในมิติแนวราบและแนวดิ่งควบคู่กันไป ยังมีจำนวนหน่วยงานหรือองค์การเข้ามาเกี่ยวข้องการนำนโยบายไปปฏิบัติมากเพียงใดก็จะยิ่งทำให้กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้นตามลำดับ การนำนโยบายไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพและบรรลุผลตามที่กำหนดไว้ ผู้กำหนดนโยบายและมีอำนาจในการกำหนดนโยบายจะต้องพยายามหลีกเลี่ยงการใช้องค์การที่มีความซับซ้อนสูงหรือมีสายการบังคับบัญชายาวเกินไป เพราะลักษณะต่างๆ ดังกล่าวจะส่งผลให้เกิดการบิดเบือนวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

(5) สิ่งจูงใจในการปฏิบัติงาน (Incentives for implementors) มีความเกี่ยวข้องโดยตรงต่อการทำงานและเป็นปัจจัยกระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติมีความมุ่งมั่นที่จะทำงานให้สำเร็จ ลักษณะของการจูงใจ เช่น การเลื่อนขั้นเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่ง ส่วนการลงโทษที่ทำให้ล้มเหลว เช่น การระงับการขึ้นเงินเดือน การงดเงินรางวัลประจำปี การจัดสรรสิ่งจูงใจมีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างยิ่ง องค์การจึงต้องให้ความสำคัญในการจัดสรรสิ่งจูงใจซึ่งอาจทำได้หลายวิธีรวมถึงการปรับรีอโครงสร้างขององค์การ (reengineering) ให้สอดคล้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด

(6) การจัดสรรทรัพยากร (Resource allocation) เป็นสิ่งที่มีความสำคัญมากในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะถ้าขาดทรัพยากรสนับสนุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ แผนงานและโครงการนั้นก็ประสบความล้มเหลวตั้งแต่ยังไม่ได้ลงมือปฏิบัติ

จะเห็นได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพนั้นย่อมต้องอาศัยหลายๆ ปัจจัยที่เกี่ยวข้อง จึงแสดงให้เห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นศาสตร์ที่ต้องอาศัยความรู้แบบสหวิทยาการ (Interdisciplinary) ดังนั้นผู้ที่เกี่ยวข้องหรือมีความสนใจจะต้องศึกษากระบวนทัศน์ (Paradigms) ต่างๆ ในทางสังคมศาสตร์ให้มีความครอบคลุม โดยเฉพาะกระบวนทัศน์ทางการเมืองที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

#### 2.1.8.5 ตัวแบบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ตัวแบบในการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแบบแต่ละตัวจะชี้ให้เห็นความแตกต่างของจุดเน้นในการศึกษาที่มีลักษณะหลากหลายและแสดงให้เห็นว่าในสถานการณ์ที่แตกต่างกันปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติแตกต่างกัน และได้มีการประมวลของนักวิชาการที่ได้ศึกษาเพื่อสังเคราะห์แนวคิดที่ได้จากการศึกษาและพัฒนาเป็นตัวแบบทางทฤษฎีเพื่อใช้อธิบายว่าองค์การต่างๆ ที่สามารถนำนโยบาย

แผนงาน โครงการ ไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพจะต้องมีปัจจัยอะไรเป็นเงื่อนไขสำคัญ ตัวแบบเหล่านี้ประกอบด้วย

1. **ตัวแบบที่ยึดเหตุผล (Rational Model)** มีแนวคิดว่าการใช้หลักการด้านเหตุผลเป็นสิ่งสำคัญที่สุดที่จะชี้ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย แผนงาน และโครงการ องค์กรหรือหน่วยงานที่ปฏิบัติงานนั้นจะต้องมีค่านิยมแบบยึดเหตุผลเป็นสำคัญในการตัดสินใจดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ต้องถือว่าหลักมีเหตุมีผลเป็นสิ่งที่จะต้องขยายผลให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางที่สุด นโยบาย แผนงาน โครงการจะประสบผลสำเร็จได้จะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจอย่างชัดเจน มีการมอบหมาย มีการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานโดยหลักการที่มีเหตุมีผลชัดเจนและขึ้นอยู่กับปัจจัย 5 ประการคือ ความชัดเจนในวัตถุประสงค์ของนโยบาย การกำหนดภารกิจและการมอบหมายอย่างชัดเจน การกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงาน การสร้างระบบประเมินผลที่เหมาะสม การสร้างมาตรฐานการจูงใจที่เหมาะสม

2. **ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model)** ตัวแบบนี้จะให้ความสำคัญในเรื่องสมรรถนะขององค์กรเป็นหลัก โดยถือว่าความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบาย แผนงาน โครงการ ไปปฏิบัติจะขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่รับผิดชอบว่ามีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานอย่างสอดคล้องกับความคาดหวังของหน่วยงานเพียงใด องค์กรจำเป็นต้องมีโครงสร้างที่เหมาะสม มีบุคลากรที่มีความสามารถทั้งทางด้านการบริหารและทางเทคนิคอย่างเพียงพอ มีการวางแผนเตรียมการ หรือมีความพร้อมเป็นอย่างดีทั้งทางด้านวัสดุ อุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือ และงบประมาณ เพื่อพยายามแก้ไขปัญหาอุปสรรคของการปฏิบัติงานตามแผนงานและโครงการ

3. **ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development Model)** แนวคิดตามตัวแบบนี้ให้ความสำคัญเฉพาะบุคลากรในหน่วยงานเป็นหลัก โดยมีแนวคิดว่าบุคลากรเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดในองค์กร จึงให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของคนในองค์กร คำนี้ถึงการจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำอย่างเหมาะสม การสร้างความรู้สึกรักผูกพันกับองค์กร การยอมรับการพัฒนาที่งานมากกว่าการใช้กำลังบังคับบัญชาควบคุม ตัวแบบนี้จึงให้ความสำคัญเพิ่มเติมต่อกระบวนการสื่อสารสองทาง การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของผู้ปฏิบัติงานระดับล่างซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการปฏิบัติตามนโยบาย

4. **ตัวแบบด้านกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Process Model)** เป็นแนวคิดทางสังคมวิทยาที่อธิบายถึงองค์กรขนาดใหญ่ ซึ่งมีกฎระเบียบขั้นตอนค่อนข้างมาก มีแบบแผนความสัมพันธ์ที่เป็นทางการและมีการกำหนดระบบคุณธรรมเอาไว้อย่างแน่นอตายตัว แต่ก็ได้ไม่ได้ประกอบด้วยแบบแผนความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการเพียงอย่างเดียว แต่จะประกอบด้วยแบบแผนความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการด้วย ดังนั้นสิ่งที่จะวัดความสำเร็จของนโยบายจึงขึ้นอยู่กับความพร้อมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติโดยตรงว่าพร้อมที่จะทุ่มเทให้กับการปฏิบัติงานมากน้อยเพียงใด ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยสองประการคือ ประการแรก ระดับความเข้าใจของผู้กำหนดนโยบาย

ต่อสภาพความเป็นจริงของหน่วยงานและองค์กร สภาพปัญหา และข้อจำกัดต่างๆ ประการที่สอง ระดับการยอมรับ ความเห็นพ้องในนโยบายและการปรับนโยบายใหม่ให้สอดคล้องกับภารกิจปกติ หรือเป็นส่วนหนึ่งในหน้าที่ราชการของบุคลากรแต่ละคน

5. **ตัวแบบด้านการเมือง (Political Model)** ตัวแบบนี้ยึดหลักการว่านโยบายเป็นการแบ่งสรรคุณค่าในสังคม นโยบายในเรื่องหนึ่งๆ จะมีผู้ที่ได้รับผลประโยชน์หรือสูญเสียผลประโยชน์เสมอจึงเป็นการยากที่ทุกฝ่ายจะเห็นชอบและปฏิบัติตามนโยบายอย่างเป็นทางการเป็นเอกฉันท์ ตัวแบบนี้เห็นว่าจำนวนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นประเด็นที่สำคัญในการเจรจาต่อรอง หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีจำนวนน้อยโอกาสที่สร้างความเห็นพ้องต้องมีมากกว่า แต่ถ้าหากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีมากความสามารถในการเจรจาต่อรองที่เกี่ยวข้องบุคลิกภาพ ความรู้ความสามารถ ความชำนาญในการชักจูงต่อรอง สถานภาพของผู้มีอำนาจ และทรัพยากรขององค์กรตลอดจนการสนับสนุนจากบุคลากรและองค์กรต่างๆ จะเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

6. **ตัวแบบเชิงบูรณาการ (Integrated Model)** ตัวแบบนี้เป็นตัวแบบที่รวบรวมจากแนวคิดของทั้ง 5 ตัวแบบ โดยมุ่งแสวงหาผลกระทบของตัวแปรต่างๆ ที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จทั้งในมิติของผลผลิต ผลลัพธ์ ผลกระทบ และผลประโยชน์ที่ประเทศชาติโดยรวมได้รับ ส่วนตัวแปรอิสระที่นำมาพิจารณาประกอบด้วย 4 ปัจจัยคือ สมรรถนะขององค์กร ประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม ภาวะผู้นำและความร่วมมือ การเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก

### 2.1.8.6 ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการศึกษาขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติจากนักวิชาการหลายท่าน สามารถสรุปได้ดังนี้

Nicholas M. Smith (1973 : 197-209) ได้เสนอตัวแบบในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ 6 ประการคือ

1. การกำหนดมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย
2. จัดหาแหล่งทรัพยากร
3. จัดการสื่อสารภายในองค์กรและการให้กิจกรรมเป็นไปตามกฎหมาย
4. พิจารณาถึงคุณลักษณะของหน่วยงานในการนำนโยบายไปปฏิบัติ
5. เจือจางทางเศรษฐกิจการเมืองและสังคมที่จะมีผลกระทบต่อนโยบาย
6. การกำหนดหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงาน เพื่อผู้ปฏิบัติงานจะได้ไม่สับสนในระหว่างปฏิบัติเพื่อเป็นการสะดวกในการติดตามผลงาน

Robert F. Baker (1975 : 28) ได้กล่าวถึงขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า ประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ 4 ขั้นตอนคือ

1. การจัดทำแผนปฏิบัติการ (Operational programming)
2. การจัดเตรียมหน่วยงานที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ (Institutional arrangements)
3. การจัดองค์การและการบริหาร (Organization and administration) เพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุเป้าหมายของนโยบาย
4. การจัดสรรงบประมาณและการวางแผน (Budgeting and Planning)

Paul Berman (1978 : 157-179) ได้เสนอแนวคิดในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า จะต้องกำหนดความสัมพันธ์อย่างน้อย 2 ขั้นตอนคือ

ขั้นตอนที่ 1 ประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation effectiveness) คือถ้ากำหนดคนนโยบายแล้วจะต้องมีโปรแกรมการนำไปปฏิบัติเป็นการเฉพาะ

ขั้นตอนที่ 2 ความเที่ยงตรงทางวิชาการหรือทางเทคนิควิธีการ (Technical Validity) คือถ้ามีโปรแกรมไปปฏิบัติแล้วย่อมจะนำไปสู่ผลการปฏิบัติ

Morton B. Berman (1974 : 158) ได้ให้ความสำคัญกับสถาบันต่างๆ ที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นนโยบายและการนำไปปฏิบัติจะต้องมีสถาบันด้านนโยบาย (Policy's institutional setting) ทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมโยงจากแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ Berman ได้เสนอกรอบการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติใน 2 ระดับคือ

1. การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro Implementation) เป็นวิธีที่รัฐบาลกลางจะต้องใช้ในการบริหารนโยบาย เพื่อให้หน่วยปฏิบัติในระดับท้องถิ่นปฏิบัติตามแนวทางที่รัฐบาลต้องการ

2. การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (Micro Implementation) เป็นวิธีที่รัฐบาลกลางจะต้องใช้ในการบริหารนโยบายให้หน่วยปฏิบัติในระดับท้องถิ่นที่มักจะปรับเปลี่ยนการดำเนินการด้านนโยบายในแนวทางของตนเอง และเมื่อมีการปรับเปลี่ยนการปฏิบัติงานอย่างไรอย่างหนึ่งแล้วผลการปฏิบัติเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่

ความยุ่งยากของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคมักจะเกิดจากปัจจัยที่สำคัญคือ ความแตกต่างกันในนโยบาย ความแตกต่างกันด้านอิทธิพลและอำนาจหน้าที่ ความด้อยประสิทธิภาพของทรัพยากร และความยุ่งยากในการสื่อสารระหว่างองค์กร ด้วยความสำคัญของปัจจัยดังกล่าวการกำหนดแนวทางปฏิบัติในการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงควรกำหนดให้แน่ชัดในวิธีการปฏิบัติว่า ขั้นตอนไหนควรทำอะไรและขั้นตอนการนำนโยบายปฏิบัติจากระดับมหภาคไปสู่ระดับจุลภาคประกอบด้วยขั้นตอน 4 ขั้นตอนดังนี้

1. **ขั้นการบริหาร (Administration)** เป็นการแปลงนโยบายออกเป็นแนวทางปฏิบัติอาจจะออกมาในรูปของแผนงานหรือโครงการ ขั้นตอนการแปลงนโยบายถือว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญมาก หากแปลงนโยบายเพียงเบนจากวัตถุประสงค์แล้วจะทำให้เกิดความล้มเหลวของนโยบายตั้งแต่แรก

2. **ขั้นการยอมรับ (Adoption)** การทำให้หน่วยงานในระดับท้องถิ่นยอมรับแผนงานโครงการ หรือผลของการแปลงนโยบายนั้นไปปฏิบัติต่อไป ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในส่วนนี้มีความซับซ้อนเพิ่มขึ้น หน่วยงานกลางจำเป็นจะต้องศึกษาทำความเข้าใจให้ชัดเจนว่าแผนงานหรือแนวทางที่กำหนดขึ้นมีความขัดแย้งกับผลประโยชน์ของท้องถิ่นนั้นมากน้อยเพียงใด

3. **ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (Micro implementation)** เป็นจุดเริ่มต้นของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นเรื่องทีนโยบายจากส่วนกลางจะถูกนำมาปฏิบัติในสภาพแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่นซึ่งมีความแตกต่างกัน การสร้างความสำเร็จของการปฏิบัติให้เกิดขึ้น ในขั้นนี้จึงขึ้นอยู่กับกระบวนการในการปรับแนวทางในการปฏิบัติหรือปรับโครงการและวางแผนที่ส่วนกลางกำหนดให้สอดคล้องสนองความต้องการของท้องถิ่นในแต่ละช่วงเวลา อีกทั้งหน่วยงานท้องถิ่นยังจะต้องแสวงหาวิธีการที่จะปรับพฤติกรรมของตัวผู้ปฏิบัติให้เข้ากับแนวทางในการปฏิบัติหรือเข้ากับแผนและโครงการนั้นๆ ด้วย

4. **ขั้นความเที่ยงตรงทางวิชาการหรือทางเทคนิควิธี (Technical Validity)** เมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติแล้วจะเกิดผลในทางปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติจะต้องให้ความสำคัญของนโยบายอย่างต่อเนื่อง ในส่วนตัวของผู้ปฏิบัติก็ต้องพร้อมที่จะปฏิบัติตามนโยบายนั้นโดยถาวร

Douglas R. Bunker (1976 : 137-138) ได้กล่าวถึงขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ 6 ขั้นตอนคือ

1. กำหนดเฉพาะเจาะจงจุดมุ่งหมายย่อยในเชิงปฏิบัติของนโยบาย
2. ระบุถึงทักษะที่จำเป็นและบทบาทหน้าที่ของผู้ปฏิบัติ หรือผู้ใช้นโยบายนั้นโดยชัดเจน
3. กำหนดมาตรฐานในการสรรหาและการพัฒนาทักษะของผู้ปฏิบัติหรือผู้ใช้นโยบายนั้น
4. กำหนดเฉพาะเจาะจงถึงโครงสร้างและวิธีการในการควบคุมนโยบาย
5. เลือกเฉพาะเป้าหมายที่มีความสำคัญมากๆ แล้วนำไปปฏิบัติก่อนหลังตามลำดับโดยถือตามความจำเป็นและความเหมาะสมเป็นหลัก
6. กำหนดเฉพาะเจาะจงถึงสัมพันธภาพกับหน่วยงานหรือโครงการอื่นๆ

Robert T. Nakamura and Frank Smallwood (1980 : 98) กล่าวถึงเงื่อนไขสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบาย วิธีการที่กำหนดเพื่อปฏิบัติตามนโยบาย ผู้กำหนดนโยบาย ผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ประชาชนกลุ่มเป้าหมาย กลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ โครงสร้างและระเบียบของหน่วยงานหรือองค์การ

George C. Edwards (1980 : 9-12) ได้กล่าวถึงขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า ประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ 4 ขั้นตอนคือ

1. การสื่อสาร (Communication) โดยให้ผู้ปฏิบัติได้เข้าใจแนวทางของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
2. การจัดทรัพยากร (Resources) เป็นการจัดสรรทรัพยากร ซึ่งประกอบด้วยคน อาคาร เครื่องมือ ที่ดิน ความต้องการต่างๆ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน
3. การจัดวางอิตรากำตั้ง (Dispositions) มุ่งให้ผู้ปฏิบัติมีทัศนคติที่ดีต่อนโยบาย เพื่อจัดปัญหาและอุปสรรคให้สามารถดำเนินตามนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ
4. โครงสร้างของหน่วยราชการ (Bureaucratic Structure) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ของบุคคลในหน่วยงาน

R. Alterman (1982 : 227) ได้กล่าวถึงขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าครอบคลุมถึงพฤติกรรมและหน่วยงานที่รับผิดชอบดังนี้

1. การแปลงนโยบายเป็นกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ แผนงาน และโครงการ
2. การจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ที่จำเป็นในการปฏิบัติงาน เช่น บุคลากร เครื่องมือ เครื่องใช้ ที่ดินและงบประมาณ
3. การกลั่นกรองผู้ที่จะได้รับประโยชน์จากโครงการ
4. การให้บริการและวัดผลประโยชน์แก่กลุ่มเป้าหมาย
5. การปฏิสัมพันธ์ และการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่เป็นผลผลิตที่เห็นได้ชัดของโครงการ

Daniel A. Mazmanian and Paul A. Sabatier (1989: 20-39) ได้กล่าวถึงขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าประกอบด้วย 5 ขั้นตอน คือ

1. ผลผลิตของนโยบายของหน่วยงานที่รับนโยบายไปปฏิบัติ (Policy outputs of implementing agencies) เป็นขั้นตอนของการแปรวัตถุประสงค์ของนโยบายให้เป็นกฎระเบียบ และวิธีการปฏิบัติในแต่ละกรณี ในบางครั้งอาจเกิดความขัดแย้งกันระหว่างวัตถุประสงค์ของนโยบายกับการตัดสินใจในนโยบายแต่ความขัดแย้งและความแตกต่างนี้จะลดลงหากวัตถุประสงค์ชัดเจน การมอบหมายหน้าที่ในการปฏิบัติต้องถือว่าเป็นสิ่งสำคัญอันดับแรกให้มีประเด็นการโต้แย้งน้อยที่สุดพร้อมทั้งสร้างแรงจูงใจให้ผู้ปฏิบัติเห็นคล้อยตาม จัดสรรทรัพยากรทางการเงินให้มากพอในการดำเนินงานและฝ่ายบริหารจะต้องมีความคล่องตัวในด้านการให้ความช่วยเหลืออย่างฉับไวในการปฏิบัติงานฝ่ายปฏิบัติ

2. กลุ่มเป้าหมายยอมปฏิบัติตามผลผลิตของนโยบาย (Compliance with policy outputs by target groups) ในการนำนโยบายปฏิบัติมักจะมีฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายและขัดขวางการ

ปฏิบัติเนื่องจากว่าเขายังไม่เห็นคุณค่าของการปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่งฝ่ายบริหารจะต้องพยายามแสดงให้เห็นถึงประโยชน์ของการปฏิบัติตามนโยบายนั้น หากยังมีกลุ่มที่คอยขัดขวางอีกฝ่ายบริหารจะต้องกำหนดโทษไว้เป็นกฎหมาย นอกจากนั้นจะต้องพยายามสืบทอดผู้ขัดขวางมาลงโทษแต่สิ่งที่สำคัญคือจะต้องสร้างความผูกพันให้ข้าราชการในหน่วยปฏิบัติสามารถที่จะทำให้ผู้ที่ไม่ยอมปฏิบัติตามมาให้ความร่วมมือ

3. ผลกระทบที่แท้จริงจากผลิตผลของนโยบาย (Actual impacts of policy outputs) เป็นขั้นที่จะกล่าวถึงความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของโปรแกรม ซึ่งจะต้องเข้าใจว่าการที่นโยบายจะบรรลุวัตถุประสงค์ กลุ่มเป้าหมายยอมรับในผลิตผลของนโยบาย ไม่มีการทำลายผลิตผลของนโยบาย มีการใช้ทฤษฎีความเป็นเหตุเป็นผลเชื่อมโยงในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายเพื่อให้เกิดความสำเร็จบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย

4. การรับรู้ผลกระทบของนโยบาย (Perceived impacts of policy outputs) นักวิเคราะห์นโยบายและผู้บริหารมักจะรับรู้ผลกระทบจากหน่วยปฏิบัติและบ่อยครั้งที่อาจจะยากลำบากในการตรวจวัด และจากการประเมินผลโปรแกรมโดยระบบการเมืองการรับรู้ในผลกระทบจากผู้มีสิทธิในการเลือกตั้งและผลกระทบนี้อาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายได้

5. การทบทวนประเด็นสำคัญของนโยบาย (Major revision in policy) หรืออาจจะเรียกว่าเป็นขั้นตอนการปรับปรุงนโยบาย ถือเป็นขั้นสุดท้ายของการนำนโยบายไปปฏิบัติแต่ความเป็นจริงแล้วการปรับปรุงนโยบายอาจจะทำได้ทุกขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติและวัตถุประสงค์ของนโยบายจะต้องไม่ถูกทำลายโดยเงื่อนไขจากเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป

Yehezkel Dror (1968: 188-196) กล่าวถึงขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยจัดเป็นขั้นตอนหลังจากกำหนดนโยบายแล้ว (Post policy making stage) ในขั้นตอนนี้เป็นเหมือนขั้นตอนสุดท้ายของการกำหนดนโยบายและเป็นขั้นเริ่มต้นของการนำนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วยขั้นตอน 4 ขั้นตอนคือ

1. กระตุ้นและเตรียมการดำเนินการไปปฏิบัติ (Motivating the executing of the policy) ในการกระตุ้นจะเป็นการเสนอแนะการนำนโยบายไปปฏิบัติรวมทั้งการประกาศใช้นโยบายเป็นทางการและการจัดสรรทรัพยากรในการนำไปปฏิบัติ

2. การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Executing the policy) จะครอบคลุมถึงการปฏิบัติการต่างๆ ให้เป็นไปตามนโยบาย ในกระบวนการขั้นนี้มีใช้จะเป็นเพียงการนำนโยบายไปปฏิบัติเท่านั้น แต่จะมีผลถึงการปรับปรุงนโยบายที่จำเป็นในระหว่างการปฏิบัติ ซึ่งอาจจะมีแก้ไขเป็นบางส่วนหรืออาจจะไม่มีการแก้ไขก็ได้

3. ประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Evaluating policy making after the policy has been executed) เป็นการประเมินผลโดยทั่วไปใน 2 ลักษณะคือ เปรียบเทียบผลที่เกิดขึ้นจริงกับผลที่คาดหวังไว้ เพื่อจะได้ทราบถึงผลที่ไม่ได้คาดหวัง และการประเมินและวิเคราะห์ความแตกต่างระหว่างผลที่เกิดขึ้นจริงกับผลที่คาดหวังไว้

4. กำหนดช่องทางการสื่อสารความเชื่อมโยงภายในขั้นตอน ด้วยการสื่อสารและข้อมูลย้อนกลับ

ศุภชัย ยาวะประภาส (2533: 99-100) ได้กล่าวถึงขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นภายหลังจากการตรากฎหมายหรือพระราชบัญญัติเรียบร้อยแล้ว กิจกรรมในขั้นตอนนี้จะครอบคลุมถึงการแปลงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือพระราชบัญญัติ ซึ่งโดยปกติมักจะกว้างและคลุมเครือให้เป็นโครงการหรือกิจกรรมที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม การรวบรวมทรัพยากรต่างๆ ได้แก่ บุคลากร งบประมาณ เครื่องมือเครื่องใช้และวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ที่จำเป็นเพื่อดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ แล้วการวางแผนและวางรูปโครงการเพื่อให้ตอบสนองต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้แล้ว การจัดองค์การและปฏิบัติการให้เป็นตามโครงการที่วางรูปและกำหนดแผนไว้ และได้กำหนดกิจกรรมที่สำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ 5 กิจกรรมย่อยคือ

1. การแปลงนโยบายเป็นกฎหมาย พระราชบัญญัติ และนโยบายในรูปแบบอื่น
2. การรวบรวมทรัพยากร
3. การวางแผน
4. การจัดองค์การ
5. การดำเนินงาน

สุรางคณา มัณยานนท์ (2538) ได้สังเคราะห์ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าประกอบด้วย 4 ขั้นตอนคือ

1. การแปลงนโยบายเป็นแผนงานและโครงการ
2. การจัดหาทรัพยากรต่างๆ
3. การจัดองค์การ
4. การจัดโปรแกรมสำหรับการปฏิบัติงาน

จากการศึกษาแนวคิดของนักวิชาการเกี่ยวกับขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถสรุปขั้นตอนทั้งหมดตามแนวคิดของแต่ละท่านได้เป็น 4 ขั้นตอนดังในตารางต่อไปนี้



### ตารางที่ 3 สรุปขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ลำดับที่	นักวิชาการ	การแปลงนโยบายเป็นกฎระเบียบ ข้อบังคับ แผนงาน และโครงการ	การจัดการทรัพยากรต่างๆ	การจัดองค์การ	การจัดโปรแกรมสำหรับการปฏิบัติและการดำเนินงาน
1	Nicholas M. Smith	✓	✓	✓	✓
2	Robert F. Baker		✓	✓	✓
3	Morton B. Berman	✓	✓		✓
4	Douglas R. Bunker			✓	✓
5	George C. Edwards	✓	✓	✓	
6	R. Alterman	✓	✓		✓
7	Daniel A. Mazmanian and Paul A. Sabatier	✓	✓	✓	✓
8	Yehezkel Dror		✓		✓
9	ศุภชัย ยาวะประภาษ	✓	✓	✓	✓
10	สุรางคณา มัชฌานนท์	✓	✓	✓	✓

จากตารางพบว่าขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นประกอบด้วย 4 ขั้นตอน โดยมีรายละเอียดดังนี้

#### 1. การแปลงนโยบายเป็นกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ แผนงาน และโครงการ

ก่อนการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีการแปลงนโยบายนั้นเป็นกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ แผนงาน และโครงการ เช่น เมื่อฝ่ายการเมืองระดับชาติได้แก่ รัฐสภา และคณะรัฐมนตรีได้กำหนดขอบเขตการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะของกฎหมาย มติรัฐมนตรี กฎกระทรวงและระเบียบข้อบังคับสำหรับเป็นแนวทางนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว จะมีการจัดสรรงบประมาณให้แก่แนวทาง แผนงาน โครงการนั้นๆ พร้อมทั้งพิจารณาหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การแปลงนโยบายให้เป็นแผนงาน โครงการตามวัตถุประสงค์ของนโยบายต้องมีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของผู้กำหนดนโยบายและสนองตอบต่อประเด็นปัญหาที่ทำให้เห็นนโยบายก่อตัวขึ้น และเมื่อหน่วยงานส่วนกลางได้ทำการแปลงนโยบายออกมาเป็นกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ แผนงาน และโครงการ เรียบร้อยแล้ว หน่วยงานส่วนกลางต้องทำให้หน่วยงานระดับรองลงมาทั้งหน่วยงานระดับภูมิภาคและท้องถิ่นยอมรับแล้วนำไปปฏิบัติ

#### 2. การจัดหาทรัพยากรต่างๆ

ทรัพยากรเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งทางตรงและทางอ้อมไม่ว่าจะเป็นคน เงิน วัสดุอุปกรณ์ วิธีการจัดการ ถ้าปราศจากทรัพยากรนโยบายก็ไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้ ในแต่ละขั้นของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงต้องมีการผสมผสานทรัพยากรให้เพียงพอต่อการดำเนินงาน เนื่องจากการไม่มีงบประมาณในช่วงเวลาใด

เวลาหนึ่งก่อความเสียหายที่ร้ายแรงน้อยกว่าการไม่มีทรัพยากรต้องใช้ เพราะงบประมาณอาจจะไม่สามารถแปรเปลี่ยนไปเป็นทรัพยากรที่ต้องการได้ เช่น ที่ดิน วัสดุอุปกรณ์ หรือแรงงานในขณะดำเนินงานตามแผนงาน โครงการ ผู้บริหารจึงต้องมีการวางแผนเพื่อจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสมในขณะดำเนินงาน เพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีประสิทธิภาพมากที่สุด

**3. การจัดองค์การ** การจัดองค์การมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะโครงสร้างองค์การที่เหมาะสม ย่อมส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถบรรลุจุดหมายขององค์การได้เป็นอย่างดี เพราะการจัดโครงสร้างองค์การนั้นเป็นการแสดงถึงควมมีปฏิสัมพันธ์ในการติดต่อสื่อสารและการประสานงานที่เชื่อมโยงงานของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในองค์การเพื่อบรรลุจุดหมายขององค์การ ซึ่งมีรูปแบบแตกต่างกันไปตามลักษณะและประเภทขององค์การ แต่โดยทั่วไปจะแสดงให้เห็นถึงตำแหน่งหรือหน่วยงานที่สำคัญขององค์การ การจัดกลุ่มตำแหน่งสายการบังคับบัญชา และความสัมพันธ์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยตรง

#### 4. การจัดโปรแกรมสำหรับการปฏิบัติและการดำเนินงาน

การจัดโปรแกรมสำหรับการปฏิบัติและดำเนินงานให้สอดคล้องกับนโยบายที่กำหนดเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องกระทำ เพราะการเปลี่ยนแปลงของสภาพการณ์ทั้งที่เป็นปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในที่ทวีความสลับซับซ้อนอาจเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติงานตามแผนงานและโครงการที่กำหนดไว้ การจัดโปรแกรมการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะเป็นเครื่องมือช่วยกำกับการทำงานของคนในองค์การให้บรรลุตามเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ตามรายละเอียดที่ได้นำเสนอข้างต้นจะเห็นได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญต่อกระบวนการพัฒนานโยบายมากเพียงใดและประกอบด้วยหลายขั้นตอนที่มีความเกี่ยวข้องกับบุคลากรหลายฝ่ายในองค์การที่ต้องพยายามผสมผสานแนวคิดต่างๆ ให้สอดคล้องกับทรัพยากรและความสามารถในการปฏิบัติงานเพื่อให้ นโยบายที่กำหนดขึ้นนั้นสามารถบรรลุผลตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด และการศึกษาขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในการวิจัยครั้งนี้จะแบ่งขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติตาม 4 ขั้นตอนดังกล่าว

#### 2.1.9 การประเมินผลนโยบาย

การประเมินผลนโยบายเป็นขั้นตอนที่สำคัญขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการพัฒนานโยบายที่ทำให้ทราบถึงระดับความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลเป็นกระบวนการวิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดจากการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเป็นระบบ เพื่อนำเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ และนำไปสู่การพัฒนาทางเลือกใหม่ๆ ตลอดจนนวัตกรรมที่มีผลต่อการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม แนวความคิดเกี่ยวกับการประเมินผลนโยบายหรือโครงการอย่างเป็นระบบเกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศสหรัฐอเมริกาในโครงการ

เกี่ยวกับการศึกษาและสาธารณสุข โดยความพยายามครั้งแรกเริ่มก่อนสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง เป็นการประเมินผลโครงการการศึกษาเกี่ยวกับบรรณคดีและการฝึกอาชีพ ส่วนทางด้านสาธารณสุขเป็นการริเริ่มเพื่อลดอัตราการเสียชีวิตและความผิดปกติจากโรคติดเชื้อ ในทศวรรษ 1930s กิจกรรมการประเมินผลได้รับความสนใจกว้างขวางมากขึ้น โดยเฉพาะการประเมินผลโครงการทางสังคมที่เกี่ยวกับกิจกรรมของชุมชน ในการประเมินผลผู้ประเมินได้ใช้วิธีการวิจัยทางสังคมศาสตร์หลายวิธีและใช้มากขึ้นในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สองโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกองทัพอเมริกาเพื่อการบำรุงขวัญของทหารและการประเมินผลนโยบายการบริหารบุคคล และเทคนิคการโฆษณาชวนเชื่อ นอกจากนี้ยังเป็นการประเมินความต้องการในการพัฒนาชุมชนเมือง การพัฒนาเทคโนโลยีการศึกษา การปรับตัวทางวัฒนธรรม การฝึกอาชีพ การป้องกันสุขภาพและกิจกรรมอื่นๆ เมื่อการประเมินได้รับความสนใจกว้างขวางมากขึ้น การประเมินผลจึงมิได้จำกัดอยู่เฉพาะในประเทศสหรัฐอเมริกา ยุโรป และประเทศอุตสาหกรรมเท่านั้น แต่ยังแพร่กระจายไปสู่ประเทศด้อยพัฒนาอีกด้วย ในด้านวิชาการได้มีนักวิชาการจำนวนมากให้ความสนใจในการค้นคว้าเกี่ยวกับการประเมินผลโดยมีผลงานทั้งตำรา บทความ วารสารและข้อเขียนเกี่ยวกับการประเมินผลมากมาย เผยแพร่ต่อสาธารณชนกลายเป็นหัวข้ออภิปรายของผู้ตัดสินใจและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับโครงการต่างๆของรัฐบาล เพื่อดูว่านโยบายและโครงการต่างๆนั้นได้ก่อประโยชน์แก่ประชาชนตามที่แถลงไว้มาน้อยเพียงใด ผู้วิจัยจึงขอนำเสนอรายละเอียดของการประเมินผลนโยบายดังต่อไปนี้

### 2.1.9.1 ความหมายการประเมินผลนโยบาย

นักวิชาการหลายท่านได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายไว้หลายประการ จากการศึกษาความหมายของการประเมินผลนโยบายสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

Thomas R. Dye (1981) กล่าวถึงการประเมินผลนโยบายว่าหมายถึง การประเมินโครงการของรัฐที่ดำเนินอยู่ทั้งหมดว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ หรือการประเมินประสิทธิผลของสองโครงการหรือมากกว่าว่ามีส่วนในการบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันหรือไม่ การประเมินผลนโยบายควรเน้นเรื่องการประเมินผลของเป้าประสงค์ของโครงการหรือนโยบาย

Ernest R. House (1984) กล่าวถึงการประเมินผลนโยบายว่าหมายถึง กิจกรรมทางการเมืองซึ่งเป็นเครื่องมือของผู้ตัดสินใจและมีผลต่อการจัดสรรทรัพยากรให้เป็นธรรมและทำให้เกิดความชอบธรรมทางกฎหมายว่าใครได้อะไร การประเมินผลเป็นกลไกทางสังคมสำหรับการกระจายผลประโยชน์ให้แก่ประชาชนและสิ่งที่พึงประสงค์จากรัฐ

Michael Quinn Patton (1986) กล่าวถึงการประเมินผลนโยบายว่าหมายถึง การรวบรวมข้อมูลอย่างเป็นระบบเกี่ยวกับกิจกรรม คุณลักษณะของผลลัพธ์ของโครงการเพื่อการใช้ประโยชน์ใน

การลดความไม่แน่นอน การปรับปรุงประสิทธิผลของโครงการและการตัดสินใจโดยคำนึงถึงการดำเนินการของโครงการและผลกระทบที่จะเกิดขึ้น

John M. Owen (1993 : 3) กล่าวถึงการประเมินผลนโยบายว่าหมายถึง กระบวนการจัดหาข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการตัดสินใจเกี่ยวกับสิ่งที่ถูกประเมิน คำว่าประเมินผล “evaluate” ถูกใช้เป็นทางเลือกสำหรับการประเมินวัตถุ และวัตถุสำหรับการประเมินได้แก่ การวางแผน แผนงาน นโยบาย องค์กร และปัจเจกบุคคล เป็นต้น

Jame E. Anderson (1994 : 238) กล่าวถึงการประเมินผลนโยบายว่าหมายถึง เรื่องที่เกี่ยวกับการประมาณการ (estimation) การประเมิน (assessment) หรือการประมาณค่า (appraisal) นโยบาย ซึ่งรวมถึงเนื้อหาสาระ การนำนโยบายไปปฏิบัติและผลกระทบ ในฐานะที่เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ การประเมินผลเกิดขึ้นตลอดกระบวนการของนโยบาย การประเมินผลมิใช่เรื่องที่เรียบง่ายในฐานะที่เป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการนโยบายนั้นแต่เป็นกระบวนการที่มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าขั้นตอนอื่นของกระบวนการนโยบาย

Stuart S. Nagel (1994) กล่าวถึงการประเมินผลนโยบายว่าเป็นส่วนหนึ่งของการวิเคราะห์นโยบาย ซึ่งเกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐหรือการตัดสินใจที่มุ่งเพื่อการบรรลุของเป้าประสงค์ระหว่างทางเลือกนโยบายต่างๆ ที่มีความสัมพันธ์กัน รวมทั้งข้อจำกัดและเงื่อนไขต่างๆ ที่จะทำให้นโยบายบรรลุเป้าประสงค์ในการให้บริการแก่ประชาชน

Peter H. Rossi and Howard E. Freeman (1993 : 5) กล่าวถึงการประเมินผลนโยบายว่าหมายถึง การใช้ระเบียบวิธีทางสังคมศาสตร์อย่างเป็นระบบเพื่อการประเมินกรอบความคิดเชิงทฤษฎี การออกแบบ การนำนโยบายไปปฏิบัติ และอรรถประโยชน์ที่เกิดจากการนำโครงการทางสังคมไปปฏิบัติหรือในอีกทางหนึ่งการประเมินผลใช้ระเบียบวิธีทางสังคมศาสตร์ในการพิจารณาตัดสินใจและปรับปรุงแนวทางของนโยบายหรือโครงการที่ดำเนินอยู่จากจุดเริ่มต้นของโครงการจนถึงขั้นตอนการพัฒนาโครงการและการนำโครงการไปปฏิบัติ

สรุป จากการให้ความหมายของการประเมินผลโดยนักวิชาการหลายท่านสรุปได้ว่าการประเมินผลนโยบายเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการวัดคุณค่าของผลการดำเนินการตามนโยบายหรือโครงการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างเป็นระบบและมีความต่อเนื่อง โดยใช้ระเบียบวิธีการวิจัยทางสังคมศาสตร์ในการเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อให้ผลการวิเคราะห์มีความเที่ยงตรง น่าเชื่อถือและสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้

### 2.1.9.2 จุดมุ่งหมายของการประเมินผล

การประเมินผลมีจุดมุ่งหมายของการประเมินหลายประการดังที่ Owen และ Chelimsky (1993 : 14) สรุปรวบรวมประกอบด้วยประเด็นต่อไปนี้

(1) เพื่อขยายองค์ความรู้เกี่ยวกับการประเมินผล โดยเฉพาะการประเมินที่เน้นการทดสอบทางทฤษฎี (Theory orientation) โดยพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในตัวแบบประเมินผล การศึกษาการประเมินโดยมุ่งการทดสอบเชิงทฤษฎีจะเป็นรากฐานสำคัญในการขยายองค์ความรู้เกี่ยวกับการประเมินผลให้มีความน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น

(2) เพื่อทดสอบสมมติฐานทางสังคมอย่างใดอย่างหนึ่งหรือทดสอบหลักการปฏิบัติที่เป็นบรรทัดฐาน

(3) เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดการและการบริหาร โดยเฉพาะการใช้ทรัพยากรทั้งบุคลากรและงบประมาณ ตลอดจนอุปกรณ์และเครื่องมือต่างๆ

(4) เพื่อปรับปรุงแผนงาน เพราะการประเมินผลจะทำให้ทราบว่าแผนงานต่างๆ ที่กำหนดขึ้นมีความเหมาะสมต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์เพียงใด

(5) เพื่อประเมินความเหมาะสมของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับโครงการ ว่าจะต้องทำการเปลี่ยนแปลงโครงการอย่างไรให้เหมาะสม

(6) เพื่อระบุแนวทางที่จะปรับปรุงมาตรการที่จะนำไปใช้ให้เหมาะสม เพราะจะทำให้ทราบถึงข้อบกพร่องที่เกิดจากสาเหตุใดเพื่อนำมาประมวลผลแสวงหาแนวทางแก้ไขปรับปรุงมาตรการใหม่ให้เหมาะสม

(7) เพื่อความกระชับชัดเจนของแผนงาน จะทำให้ทราบว่าแผนงานนั้นมีขั้นตอนใดที่มีปัญหาอุปสรรคและหาทางปรับปรุงขั้นตอนการทำงานของแผนงานให้มีความชัดเจนขึ้น

(8) เพื่อการพัฒนาแผนงาน เพราะการประเมินผลจะทำให้ทราบว่าแผนงานที่นำไปปฏิบัติมีจุดอ่อน จุดแข็งอะไรเพื่อนำไปสู่การพัฒนาแผนงานให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(9) เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ให้สนับสนุนทางการเงิน โดยแบ่งเป็น 2 ส่วนคือ ผู้สนับสนุนทางการเงินแก่โครงการและผู้ให้การสนับสนุนทางการเงินเพื่อทำการประเมิน โครงการที่ต่างก็ต้องการทราบผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุวัตถุประสงค์เพียงใด

(10) เพื่อทดสอบแนวความคิดริเริ่มใหม่ในการแก้ไขปัญหาของชุมชน เพราะการประเมินผลจะบอกว่าแนวความคิดริเริ่มนี้ได้ผลเพียงใดหรือต้องปรับปรุงส่วนใด

(11) เพื่อการตัดสินใจที่จะขยายโครงการหรือยุติโครงการ การประเมินผลจะทำให้ทราบว่าโครงการใดมีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาของสาธารณชนที่สมควรสนับสนุนให้ดำเนินการต่อไปหรือยุติการดำเนินโครงการ

(12) เพื่อเป็นสัญลักษณ์ของความมีเหตุผล เพราะการประเมินผลใช้ระเบียบวิธีวิจัยและการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เป็นระบบผลการวิเคราะห์จึงยึดความมีเหตุผลเป็นสำคัญ

จากที่กล่าวมาแสดงให้เห็นว่าการประเมินผลมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญหลายประการ แต่การประเมินผลก็มีปัญหาอุปสรรคเช่นกัน กล่าวคือ รูปแบบที่ดีที่สุดของการประเมินผลสำหรับผู้ตัดสินใจนโยบายและผู้บริหาร รวมทั้งผู้วิจารณ์นโยบายที่ต้องการข้อเท็จจริงสำหรับการวิเคราะห์ คือ การประเมินผลอย่างเป็นระบบ (Systematic evaluation) ซึ่งมุ่งที่จะอธิบายความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลของนโยบายโดยการวัดที่มีความแม่นยำเชื่อถือ แต่ในทางปฏิบัติเป็นที่ทราบกันดีว่า ในหลายกรณีเป็นการยากมากที่จะทำการวัดเชิงปริมาณ โดยเฉพาะนโยบายทางสังคม ดังนั้นสิ่งที่จะทำได้คือการวัดความน่าเชื่อถือโดยการประเมินผลกระทบของนโยบายอย่างระมัดระวังและให้เป็นวัตถุวิสัยมากที่สุด (Anderson, 1994 : 244)

### 2.1.9.3 ความสัมพันธ์ระหว่างการประเมินผลนโยบายและโครงการ

ในการประเมินผลนโยบายนั้นมีความสัมพันธ์กับการประเมินผลแผนงานและโครงการ เพราะนโยบายไม่ว่าจะเป็นด้านใดจะต้องมีการวางแผนและเขียนโครงการให้สอดคล้องกันเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามนโยบาย (สุรสิทธิ์ วชิรขจร, 2549 : 113) ดังนั้นเมื่อต้องการทราบว่าการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใดก็ย่อมต้องดูที่ความสำเร็จของแผนงานและโครงการ ดังที่ Gow (1991: 1) และ Knox and Hughes (1994: 239-250) ได้กล่าวถึงการประเมินผลนโยบายเป็นสิ่งเดียวกันกับการประเมินผลโครงการ โดย Gow จะแทนค่าความหมายของการประเมินผลนโยบายว่าเท่ากับ หรือเป็นสิ่งเดียวกันกับการประเมินผลโครงการ ในขณะที่ Knox และ Hughes ระบุว่า การประเมินผลนโยบายจะสามารถดูได้จากการประเมินผลโครงการที่เกี่ยวข้อง และนอกจากนี้ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์ (2529: 96) ได้กล่าวว่า “การวิจัยประเมินผลนโยบาย/แผนงาน/โครงการขนาดใหญ่ให้มีคุณภาพได้มาตรฐานนั้นจำเป็นต้องอาศัยบุคลากร วัสดุอุปกรณ์ และงบประมาณจำนวนมาก จนกระทั่งประเทศกำลังพัฒนามักไม่สามารถจับมือได้ในทางปฏิบัติ” สอดคล้องกับอนันต์ เกตุวงศ์ (2535: 311-319) ที่กล่าวถึงความสัมพันธ์ของนโยบาย แผนงาน และโครงการว่ามีความสัมพันธ์กันใน 3 ลักษณะคือ

(1) ความสัมพันธ์ด้านโครงสร้าง โดยมองว่านโยบายเป็นแนวคิด ความต้องการซึ่งมีลักษณะส่วนหนึ่งคล้ายวัตถุประสงค์และอีกส่วนหนึ่งคล้ายกับแนวปฏิบัติกว้างๆ นโยบายจึงเป็นเพียงการแสดงเจตจำนงหรือความประสงค์เท่านั้น หากไม่นำไปปฏิบัติความประสงค์ก็ไร้ผล ซึ่งในการนำนโยบายไปปฏิบัติจำเป็นต้องใช้แผน แผนจึงเป็นตัวเชื่อมระหว่างนโยบายกับการปฏิบัติตามนโยบายและการปฏิบัติตามนโยบายต้องมีกิจกรรมและการดำเนินงานตามกิจกรรมที่กำหนดขึ้นซึ่งต้องอาศัยบุคลากรหลายๆ คนเพื่อให้บรรลุตามความมุ่งหมายของกิจกรรมและการรวมเอากิจกรรมที่มีความมุ่งหมายเหมือนกันเข้าด้วยกันจะกลายเป็นโครงการ นโยบายไม่ว่าจะเป็นด้านใดจะต้องมีการวางแผนและเขียนโครงการให้สอดคล้องกันเพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปตามนโยบาย

(2) ความสัมพันธ์ด้านวัตถุประสงค์และผลงาน นโยบาย แผน และโครงการยังมีความสัมพันธ์ทางด้านวัตถุประสงค์และผลงาน โดยในส่วนของวัตถุประสงค์จะเน้นในระดับแผนและโครงการเนื่องจากแผนและโครงการแต่ละโครงการจะต้องมีวัตถุประสงค์เป็นของตนเอง ถ้าแผนแบ่งเป็นแผนสาขา แผนงานหลักและแผนงานรองมากขึ้นขึ้นเท่าไร วัตถุประสงค์ของแผนและโครงการภายใต้แผนจะมีจำนวนมากขึ้นเท่านั้น เมื่อแผนและโครงการต่างๆมีวัตถุประสงค์ของตนเอง ความสัมพันธ์ของแผนและโครงการย่อมต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ คือวัตถุประสงค์เหล่านั้นต้องมีความสอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน

(3) ความสัมพันธ์ทางด้านบริหาร การที่จะทำให้นโยบายมีผลในทางปฏิบัติหรือมีการกระทำเพื่อให้บรรลุผลตามนโยบายได้นั้นมักจะต้องมีการวางแผนจัดระบบงาน การเตรียมการและจัดหาปัจจัยต่างๆ ตามกระบวนการบริหารรวมถึงการปฏิบัติในที่สุด

ตามที่กล่าวมาสามารถสรุปได้ว่า การประเมินผลนโยบายส่วนใหญ่จะต้องอาศัยการประเมินโครงการเป็นพื้นฐาน ผลของการประเมินโครงการจะเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จของแผนและภาพรวมของแผนทุกๆ แผนภายใต้นโยบายจะเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จของนโยบาย แต่อย่างไรก็ตามประเภทของนโยบายนั้นมีความหลากหลาย โดยเฉพาะนโยบายที่มีลักษณะเป็นกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่มักมีรายละเอียดชัดเจนจนไม่จำเป็นต้องมีการแปลงเป็นแผนหรือโครงการ เช่น พระราชบัญญัติการจราจรทางบกก็ไม่จำเป็นต้องแปลงเป็นแผนหรือโครงการในการปฏิบัติและสามารถประเมินผลที่ตัวนโยบายโดยตรง (สุรสิทธิ์ วชิรขจร, 2549 : 112-118)

#### 2.1.9.4 ลักษณะของการประเมินผลนโยบาย

จากการศึกษาลักษณะของการประเมินผลนโยบาย ตามแนวคิดของ Joseph D. Comtois (1981), Robert F. Clark (1979), และ William N. Dunn (1981) สามารถสรุปลักษณะของการประเมินผลนโยบาย ได้ดังนี้

1. มีลักษณะเป็นสหวิชา คือ ดึงเอาศาสตร์ต่างๆ มาประยุกต์ใช้เพื่อให้เข้าใจลักษณะและคุณค่าของผลการดำเนินตามนโยบายอย่างถ่องแท้
2. ผู้ประเมินและผู้รับผิดชอบนโยบายเห็นพ้องต้องกันในลักษณะและวิธีการประเมิน
3. นำยุทธวิธีต่างๆ มาผสมผสานกันอย่างเหมาะสม เพื่อให้เข้าใจผลของนโยบายอย่างชัดเจนขึ้น
4. กระทำอย่างเป็นกลางที่สุดเท่าที่จะทำได้
5. ในการรวบรวมข่าวสารข้อมูลต่างๆ ต้องเน้นการติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคลภายในหน่วยงานมากกว่าการติดต่อกับบุคคลภายนอกหน่วยงาน
6. วิธีการที่ใช้ต้องยืดหยุ่นและเปิดกว้างพอที่จะยอมรับระเบียบวิธีวิจัยทั้งเชิงปริมาณที่เน้นการวิเคราะห์ข้อมูลโดยวิธีการทางสถิติและเชิงคุณภาพซึ่งเน้นการใช้เหตุผลและประสบการณ์

7. การใช้วิธีการของการวิจัยเชิงทดลองในการประเมินผล (Experimental design research) ซึ่งประกอบด้วย การกำหนดกลุ่มทดลองและกลุ่มควบคุม การใช้วิธีการสุ่มเพื่อกำหนดว่าผู้ใดอยู่ในกลุ่มทดลองหรือกลุ่มควบคุม การเลือกกลุ่มผู้ถูกศึกษาจากประชากรและผู้ประเมินต้องสามารถควบคุมตัวแปรต้นและตัวแปรตามในการประเมินผลได้

8. การเปิดโอกาสให้ผู้รับผิดชอบในนโยบายเข้ามามีส่วนร่วมอย่างใกล้ชิด ตั้งแต่การเริ่มวางแผนการประเมิน การกำหนดยุทธวิธี การออกแบบวิธีการประเมิน การลงมือเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์และตีความข้อมูล

9. ผู้ปฏิบัติต้องยอมรับผลการประเมินและนำผลที่ได้ไปปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขนโยบายหรือโครงการที่ตนรับผิดชอบ

10. การประเมินผลจะเน้นการตัดสินใจว่านโยบายที่ดำเนินการนั้นมีคุณค่าที่น่าสนับสนุนต่อไปหรือไม่เพียงไร

11. การสรุปผลการประเมินต้องอาศัยทั้งข้อเท็จจริงและคุณค่าว่านโยบายนั้นก่อให้เกิดผลอย่างไร และกำหนดคุณค่าลงไปว่าผลที่เกิดขึ้นนั้นมีผลประโยชน์ต่อประชากรกลุ่มใดหรือไม่

12. การประเมินผลที่มุ่งเน้นหาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจุบันกับอดีต นั่นคือเน้นการมองย้อนหลังไปในอดีต ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังจากที่นำนโยบายไปปฏิบัติเสร็จสิ้นแล้ว

13. การมีคุณค่าทับซ้อน กล่าวคือ การสรุปผลการประเมินนอกจากจะคำนึงถึงคุณค่าที่สำคัญของตัวนโยบายเองแล้ว แต่ก็อาจนำไปสู่คุณค่าอื่นที่สำคัญนั่นคือการมีลักษณะคุณค่าทับซ้อน

#### 2.1.9.5 เกณฑ์ในการประเมินผลนโยบาย

ในการประเมินผลนโยบาย จำเป็นต้องมีเกณฑ์นำมาใช้ในการวัด จากการศึกษาพบว่า เกณฑ์ที่นำมาใช้ประกอบด้วย 6 เกณฑ์คือ ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ความพอเพียง ความเท่าเทียมกัน ความสามารถในการตอบสนอง และความเหมาะสม โดยมีรายละเอียดของแต่ละเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1. ประสิทธิภาพ (Effectiveness) หมายถึง ขอบเขตของการที่นโยบายได้รับผลประโยชน์ต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ รวมทั้งได้รับผลประโยชน์ข้างเคียงอื่นๆ ที่ไม่ได้คาดผลไว้อีกด้วย (ถวัลย์ วรเทพพิพัฒน์, 2536) โดยในการประเมินผลนั้นสามารถทำได้โดยพิจารณาว่านโยบายสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้หรือไม่ มากน้อยเพียงใด ถ้านโยบายนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ก็ถือว่าผ่านเกณฑ์การประเมิน ถ้าไม่บรรลุวัตถุประสงค์ก็ถือว่าไม่ผ่านเกณฑ์การประเมิน

2. ประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง ขอบเขตของการลดค่าใช้จ่าย โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายซึ่งเป็นตัวเงิน ซึ่งสามารถทราบได้จากต้นทุนรวมหรืออัตราส่วนระหว่างผลประโยชน์กับต้นทุน (ถวัลย์ วรเทพพิพัฒน์, 2536)



3. ความพอเพียง (Adequacy) หมายถึง ความสามารถในการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายภายใต้เงื่อนไขของทรัพยากรที่มีอยู่ โดยทั่วไปเงื่อนไขทางทรัพยากรมักวัดในรูปของงบประมาณที่มีอยู่ ซึ่งสามารถแบ่งเป็น 2 ประเภทคือ 1. งบประมาณที่จำกัดแน่นอนเพิ่มไม่ได้ 2. งบประมาณที่ปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสม (สุภชัย ยาวะประภาส, 2535)

4. ความเป็นธรรม (Equity) เป็นเกณฑ์เกี่ยวกับหลักเหตุผลทางด้านกฎหมายและสังคม ซึ่งเป็นการพาดพิงถึงการกระจายผลของนโยบายและความพยายามของกลุ่มต่างๆ ที่ได้รับความเป็นธรรมจากการดำเนินการตามนโยบาย นโยบายที่เป็นธรรมคือ นโยบายที่คำนึงถึงการจัดสรรผลประโยชน์หรือการให้บริการต่างๆ อย่างเป็นธรรม

5. ความสามารถในการตอบสนอง (Responsiveness) นโยบายที่กำหนดขึ้นนั้นมาต้องสามารถตอบสนองความพึงพอใจของกลุ่มต่างๆ ในสังคมได้ นโยบายที่มีความสามารถในการตอบสนองสูงคือ นโยบายที่สามารถทำให้กลุ่มที่มีความต้องการสูงได้รับผลประโยชน์จากนโยบายนั้น

6. ความเหมาะสม (Appropriation) ความเหมาะสมของนโยบายใดนั้นไม่ได้ขึ้นอยู่กับเกณฑ์ใดโดยเฉพาะแต่ต้องอาศัยหลายเกณฑ์ประกอบกันในการพิจารณาเกณฑ์ต่างๆ ในการประเมินร่วมกัน กล่าวคือต้องใช้เหตุผลหลายด้าน

#### 2.1.9.6 แนวทางและตัวแบบในการประเมินผลนโยบาย

การประเมินผลนโยบายนั้นควรเลือกตัวแบบที่มีความเหมาะสมเพื่อใช้เป็นกรอบความคิดเชิงทฤษฎี ขอบเขต และบทบาทของผู้ประเมินผล ตัวแบบแต่ละตัวแบบอาจจะเหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของแต่ละโครงการในแต่ละสถานการณ์โดยมีทั้งจุดแข็งจุดอ่อน การเลือกตัวแบบจึงขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ดังที่สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ (2550 : 498-503) ได้ศึกษาและสรุปผลการศึกษาแนวทางและตัวแบบในการประเมินผลนโยบายจากความคิดเห็นของนักวิชาการหลายท่านดังรายละเอียดต่อไปนี้

(1) การประเมินแบบดั้งเดิม (The Traditional Model) ส่วนใหญ่ผู้ประเมินผลจะเป็นคนในองค์กรจึงมีแนวโน้มที่จะเสนอผลในด้านดีเพื่อให้เกิดความประทับใจแก่ผู้บังคับบัญชาและผู้ร่วมงานในองค์กร ลักษณะการประเมินผลแบบนี้เป็นการวิเคราะห์แบบไม่เป็นทางการไม่ได้ใช้ระเบียบวิธีการวิเคราะห์วิจัยที่เป็นระบบ และแฝงด้วยอคติที่ต้องการนำเสนอผลด้านดีเพื่อวัตถุประสงค์ในการของงบประมาณสนับสนุนต่อไป

(2) ตัวแบบการวิจัยทางสังคมศาสตร์ (Social Science Research Model) เป็นรูปแบบที่ผู้ชำนาญการหรือผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินผลเป็นผู้ทำการประเมินด้วยตนเอง ลักษณะสำคัญของการประเมินแบบนี้คือ ผู้ประเมินผลจะเคร่งครัดกับการใช้ระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์ในการกำหนดกรอบความคิดการประเมินผล การกำหนดตัวแปรที่เกี่ยวข้อง การเก็บรวบรวมข้อมูล

และการวิเคราะห์ข้อมูล โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์ทางสถิติที่ก้าวหน้าทำให้ผลการวิเคราะห์มีความเที่ยงตรงและเชื่อถือได้

(3) การประเมินผลโดยมุ่งเน้นเป้าประสงค์เป็นหลัก (Goal-Oriented Evaluation or Goal-Based Evaluation) แนวทางนี้จะมุ่งเน้นการสำรวจเป้าประสงค์และวัตถุประสงค์เป็นหลัก โดยถือว่าระดับการบรรลุเป้าประสงค์และวัตถุประสงค์เป็นสิ่งสำคัญที่สุดสำหรับผู้ประเมินผล

(4) การประเมินผลโดยปลอดเป้าประสงค์ (Goal-Free Evaluation) แนวทางนี้จะตรงกันข้ามกับแนวทางมุ่งการประเมินเป้าประสงค์เป็นหลัก เพราะจุดอ่อนที่ผู้ประเมินผลมุ่งสนใจเฉพาะเป้าประสงค์เป็นหลักอาจละเลยข้อมูลอื่นๆ ที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อเป้าประสงค์ทั้งทางตรงและทางอ้อม

(5) การประเมินผลแบบกล่องดำ (Black Box Evaluation) แนวทางนี้จะมุ่งที่จะสำรวจผลผลิตของโครงการเท่านั้น โดยปราศจากการสำรวจปัญหาการปฏิบัติภายในองค์กรและผลกระทบที่เกิดจากภายนอก พบมากในรายงานประจำปีของรัฐบาลเป็นการประเมินผลที่ไม่สนใจผลลัพธ์และผลกระทบตลอดจนปัจจัยภายนอก

(6) การประเมินผลงบประมาณประจำปี (Fiscal Evaluation) การประเมินผลตามแนวทางนี้จะพิจารณาจากการตัดสินใจของรัฐบาลในการจัดสรรงบประมาณประจำปีในโครงการสาธารณะต่างๆ ว่าสอดคล้องกับการใช้เงินงบประมาณหรือไม่โดยเปรียบเทียบกับจำนวนเงินที่ได้ลงทุนลงไป

(7) การประเมินผลโดยมุ่งเน้นการตรวจสอบผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับ (Accountability or Audit Model) แนวทางนี้จะให้ความสนใจในการประเมินผลโครงการสาธารณะใหญ่ๆ ว่าประชาชนได้รับประโยชน์จากโครงการดังกล่าวคุ้มค่าหรือไม่และการบริหารโครงการดังกล่าวมีประสิทธิภาพเพียงใด

(8) การประเมินโดยมุ่งเน้นทัศนะของผู้เชี่ยวชาญ (Expert Opinion Model) แนวทางนี้มุ่งขจัดอคติของผู้ประเมินตามแนวทางดั้งเดิม และหลีกเลี่ยงข้อจำกัดของการประเมินแบบกล่องดำและการประเมินผลงบประมาณประจำปี โดยกำหนดให้ผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินผลเป็นผู้ประเมินผลโครงการ โดยใช้ข้อมูลที่เป็นอัตวิสัยและวัตถุวิสัย เพื่อตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูลทั้งสองประเภทจะขจัดอคติที่เกิดขึ้นเป็นอย่างดีเพราะผู้เชี่ยวชาญย่อมมีความระมัดระวังในการรักษาชื่อเสียงของตน การวิเคราะห์ข้อมูลจะใช้ทั้งข้อมูลที่เชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ

(9) การประเมินผลเชิงคุณภาพ (Qualitative or Naturalistic Evaluation) แนวทางนี้ผู้ประเมินจะมุ่งสำรวจข้อมูลจากโครงการที่เกิดขึ้นจริง โดยมีได้กำหนดฐานคติในการประเมินผลไว้ล่วงหน้าเชิงปริมาณ เพื่อทำความเข้าใจกับสภาพที่เป็นจริงของโครงการและ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้ชัดเจน การรายงานผลการประเมินจะครอบคลุมรายละเอียดของโครงการอย่างครบถ้วน

(10) การวิจัยประเมินผล (Evaluation Research) แนวทางนี้จะให้ความสนใจในการพิจารณาค่านิยมพื้นฐานและคุณลักษณะของการกระจายผลประโยชน์ของโครงการตามที่กล่าวอ้างไว้มากกว่าการวัดผลประโยชน์สุทธิของกลุ่มที่เกี่ยวข้อง โดยมุ่งอธิบายผลกระทบ การจำแนกสาเหตุและผล และการประมวลประสิทธิภาพของโครงการโดยใช้ข้อมูลการวิเคราะห์ที่เป็นระบบและระเบียบวิธีการวิจัยทางสังคมศาสตร์เป็นเกณฑ์

(11) การประเมินผลโดยมุ่งกระบวนการตัดสินใจ (Decision Oriented Evaluation) การประเมินผลแบบนี้จะให้ความสนใจในการจัดหาข้อมูลสำหรับการวิเคราะห์เพื่อประโยชน์ของผู้ตัดสินใจว่าจะทำการปรับปรุงโครงการอย่างไรหรือยุติการดำเนินโครงการ

(12) การประเมินผลโดยคำนึงถึงกลุ่มหลากหลาย (Pluralist-Intuitionist Evaluation) แนวทางนี้ให้ความสนใจกรณีศึกษาบนพื้นฐานการสัมภาษณ์หรือการสังเกตการณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สังกัดในกลุ่มอิทธิพลและผลประโยชน์ต่างๆ ผู้ประเมินผลจะต้องมีจุดยืนที่มั่นคงและใช้วิธีการประเมินผลที่มีความเที่ยงตรงและเชื่อถือได้เป็นสำคัญเพื่อลดความกดดันจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สังกัดอยู่ในกลุ่มที่หลากหลายจำนวนมาก

(13) การประเมินโดยมุ่งการอธิบายอย่างแจ่มชัด (Illuminative Evaluation) แนวทางนี้มุ่งอธิบายและการตีความมากกว่าการวัดเชิงปริมาณและการคาดหมาย การประเมินผลมุ่งจัดความคลุมเครือโดยใช้แนวทางการประเมินเชิงมานุษยวิทยาเป็นสำคัญ จุดมุ่งหมายสำคัญคือการศึกษานวัตกรรมของโครงการโดยการสังเกตการณ์จากสิ่งที่เป็นจริงและค้นคว้าให้ลึกซึ้งมากขึ้น

(14) การประเมินโดยมุ่งพิจารณาจากทัศนคติตรงข้าม (Advocacy-Adversary Evaluation) แนวทางนี้เห็นว่าการประเมินควรอนุมานจากข้อโต้แย้งแล้วทั้งสองฝ่ายควรเข้ามาพิจารณาร่วมกันเพื่อแสวงหาข้อสรุปที่เหมาะสมให้เป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุกฝ่าย

(15) การประเมินผลโดยมุ่งอรรถประโยชน์ของโครงการ (Utilization Oriented Evaluation) แนวทางนี้เห็นว่าการประเมินผลควรมุ่งเน้นอรรถประโยชน์จากข้อค้นพบให้มากที่สุด โดยมุ่งตอบคำถามต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียว่าได้รับผลประโยชน์ตามเป้าประสงค์โครงการเพียงใด

(16) การประเมินผลยุคที่ 4 (Fourth Generation Evaluation) เห็นว่าการประเมินผลไม่ควรเน้นเทคนิคทางสถิติ เพราะจะทำให้ขาดข้อมูลด้านลึกที่มีคุณค่าต่อการประเมินและการประเมินผลไม่ใช่กระบวนการทางวิทยาศาสตร์ เพราะวิทยาศาสตร์ทำให้ขาดการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับคุณลักษณะพื้นฐานทางสังคม การเมือง และค่านิยมของบุคคลที่เกี่ยวข้องและมองว่าการประเมินผลควรให้ความสำคัญกับการเรียกร้อง ความวิตกกังวลของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นสำคัญ

นอกจากนี้ William N. Dunn (1981) ได้แบ่งประเภทของการประเมินผลนโยบายออกเป็น 3 ประเภทคือ 1. การประเมินผลแบบเทียบ 2. การประเมินผลแบบเป็นทางการ และ 3. การประเมินผลแบบพิจารณาความเหมาะสม ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. การประเมินผลแบบเทียม (Pseudo evaluation) คือการประเมินผลซึ่งใช้วิธีการที่เป็นวิทยาศาสตร์ในการสร้างข่าวสารที่ถูกต้องและเชื่อถือได้เกี่ยวกับผลของนโยบาย โดยไม่พยายามที่จะพิจารณาว่าผลดังกล่าวมีคุณค่าหรือประโยชน์มากนักน้อยเพียงใดต่อประชาชนกลุ่มต่างๆ ในสังคมและประเทศชาติโดยรวม ข้อสมมติพื้นฐานของการประเมินผลแบบนี้คือความเชื่อที่ว่า ตัววัดต่างๆ ที่ใช้ในการวัดคุณค่าหรือประโยชน์ของนโยบายนั้นถูกต้องเชื่อถือได้ และเป็นที่ยอมรับทั่วไปในหมู่ประชาชนกลุ่มต่างๆ เช่น อัตราเงินเฟ้อ จำนวนคนว่างงาน เป็นตัววัดผลของนโยบาย โดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสมของตัววัดเหล่านี้ว่า สามารถวัดผลของนโยบายได้ถูกต้องเพียงตรงเพียงใด ตรงกับวัตถุประสงค์ของนโยบายหรือไม่ การประเมินผลแบบนี้ผู้ประเมินมักใช้วิธีการต่างๆ หลายวิธีเพื่ออธิบายผลของนโยบายที่เกิดขึ้นว่ามาจากปัจจัยที่สำคัญอะไรบ้าง วิธีการที่ใช้นักเน้นการวิจัยเชิงทดลอง การวิจัยกึ่งทดลอง และการใช้แบบสอบถามในการเก็บรวบรวมข้อมูล วิธีการทางสถิติต่างมักถูกนำมาประยุกต์ใช้ในการประเมิน รูปแบบที่ใช้ในการประเมินผลแบบนี้มี 4 รูปแบบคือ การทำบัญชีระบบสังคม การทดลองทางสังคม การตรวจสอบทางสังคม และการวิจัยสะสมทางสังคม

2. การประเมินผลแบบเป็นทางการ (Formal evaluation) คือการประเมินผลซึ่งใช้วิธีการที่เป็นวิทยาศาสตร์ในการสร้างข่าวสารที่ถูกต้องและเชื่อถือได้เกี่ยวกับผลของนโยบาย โดยประเมินผลของนโยบายจากวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างเป็นทางการ ข้อสมมติพื้นฐานของการประเมินผลแบบนี้ คือ ความเชื่อที่ว่าวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างเป็นทางการโดยผู้กำหนดนโยบายเป็นสิ่งที่ถูกต้องเหมาะสมแล้ว การประเมินผลแบบนี้ใช้วิธีการที่เป็นวิทยาศาสตร์ลักษณะเดียวกับการประเมินผลแบบเทียม เป้าหมายการประเมินคือ การสร้างข้อมูลที่ถูกต้องและเชื่อถือได้เกี่ยวกับผลโดยตรงของนโยบายและผลสืบเนื่องอื่นๆ อันเนื่องมาจากการดำเนินการตามนโยบาย ข้อแตกต่างของการประเมินผลทั้งสองแบบอยู่ที่เกณฑ์ที่ใช้ในการประเมิน กล่าวคือ การประเมินผลแบบเป็นทางการใช้ข้อมูลต่างๆ ที่มีอยู่ในกฎหมาย ในเค้าโครงนโยบาย รวมทั้งข้อมูลที่ได้จากการผู้กำหนดนโยบาย และผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นข้อมูลในการระบุนิยาม วัตถุประสงค์ รวมทั้งเป้าหมายที่เป็นทางการของนโยบาย เกณฑ์ที่ใช้ประเมินจึงเน้นเกณฑ์ประสิทธิภาพหรือประสิทธิผลของนโยบายเป็นหลัก รูปแบบการประเมินมี 4 รูปแบบคือ การประเมินพัฒนาการ การประเมินกระบวนการย้อนหลัง การประเมินแบบทดลอง และการประเมินผลลัพท์ย้อนหลัง

3. การประเมินแบบพิจารณาความเหมาะสม (Decision theoretical evaluation) เป็นแนวทางประเมินผลที่มุ่งสร้างข่าวสารที่ถูกต้องและเชื่อถือได้เกี่ยวกับผลของนโยบาย โดยใช้คุณค่าหรือผลประโยชน์ของประชาชนกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์การประเมิน ข้อแตกต่างที่สำคัญระหว่างการประเมินผลแบบนี้กับการประเมินผลสองแบบแรกคือ การประเมินผลนโยบายแบบนี้เน้นการพยายามที่จะนำเอาวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายทั้งที่เป็นทางการและที่แอบแฝง

อยู่ในรูปพรรณษะและเป้าหมายที่กำหนดเป็นทางการ โดยผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ เกณฑ์ที่ใช้ประเมินจึงกว้างขวางและครอบคลุมมากกว่าเกณฑ์อื่น โดยมีข้อดีคือ 1. ช่วยให้ประชาชนกลุ่มต่างๆ ยอมรับและนำผลการประเมินไปใช้ประโยชน์มากขึ้น 2. ช่วยให้วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กว้างเกินไปจนคลุมเครือได้รับการนิยามใหม่ให้เฉพาะเจาะจงยิ่งขึ้น โดยอาศัยความเป็นของประชาชนและเจ้าหน้าที่กลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง 3. ช่วยให้ทราบวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายทั้งหลายที่อาจขัดแย้งกัน การเปิดโอกาสให้ความขัดแย้งเปิดเผยและรับรู้ร่วมกันย่อมทำให้การประเมินผลนโยบายถูกต้องและรัดกุมยิ่งขึ้น

รูปแบบที่สำคัญของการประเมินผลนโยบายมี 2 รูปแบบคือ การประเมินความสามารถที่จะประเมินได้ (evaluability assessment) และการวิเคราะห์อรรถประโยชน์แบบพหุลักษณะ (multi attribute utility analysis) รูปแบบทั้งสองส่วนเน้นความพยายามที่จะเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างผลของนโยบายกับคุณค่าและอรรถประโยชน์ของนโยบายในสายตาของประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายนั้น

### 2.1.9.7 ขั้นตอนในการประเมินผลนโยบาย

เมื่อนโยบายได้มีการแปลงไปสู่ภาคปฏิบัติ และบังเกิดผลผลิตออกมาตามเป้าหมายที่ต้องการแล้วก็ไม่ได้หมายความว่า นโยบายดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลลัพธ์ (outcome) หรือบรรลุมติวัตถุประสงค์ (objective) และเป้าประสงค์วางไว้ เนื่องจากมีความเป็นไปได้ที่นโยบายดังกล่าวอาจก่อให้เกิดผลข้างเคียงหรือผลกระทบที่ไม่ได้ตั้งใจให้เกิด โดยเฉพาะผลเสียข้างเคียงหรือผลกระทบในเชิงลบต่อสังคม ดังนั้นบทบาทหน้าที่ของนักวิเคราะห์นโยบายต้องทำการตรวจสอบ ประเมินผลว่านโยบายมีประสิทธิผล สามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดีเพียงไร รวมถึงผลข้างเคียงหรือผลกระทบที่ไม่ได้ตั้งใจให้เกิดเพื่อให้ผู้กำหนดนโยบายได้รับทราบผลของนโยบายที่เกิดขึ้นจริงอันจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาทบทวนนโยบายดังกล่าว

นิตา ชูโต (2535) ได้อธิบายถึงแนวความคิดและขั้นตอนของระบบการติดตามผล นับตั้งแต่การวิเคราะห์แยกแยะวัตถุประสงค์ในระดับต่างๆ การกำหนดตัวบ่งชี้ (indicator) และเกณฑ์มาตรฐาน (standard) วิธีการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูล ตลอดจนการรายงานผลและข้อเสนอแนะต่อผู้เกี่ยวข้องให้ทราบ สามารถสรุปขั้นตอนในการประเมินผลนโยบายเป็น 5 ขั้นตอนคือ 1. วิเคราะห์จัดลำดับวัตถุประสงค์ของโครงการ 2. กำหนดเนื้อหาสาระของข้อมูลที่ต้องการจะวัดและตัวบ่งชี้ (indicators) 3. เก็บรวบรวมข้อมูล 4. การวิเคราะห์ข้อมูล 5. รายงานผลที่พบพร้อมทั้งข้อเสนอแนะแก่ผู้บริหาร ซึ่งมีรายละเอียดของแต่ละขั้นตอนดังนี้

1. วิเคราะห์จัดลำดับวัตถุประสงค์ของโครงการ ผู้บริหารโครงการและเจ้าหน้าที่ติดตามงานจะต้องอ่านวิเคราะห์โครงการให้ละเอียดและตีประเด็นให้ชัดเจนเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของ

โครงการและกิจกรรมที่ควรจัดทำและผลที่จะเกิดขึ้นว่ามีส่วนเกี่ยวข้องเนื่องเชื่อมโยงกับวัตถุประสงค์ของโครงการหรือวัตถุประสงค์ของประเทศชาติอย่างไร

2. กำหนดเนื้อหาสาระของข้อมูลที่ต้องการจะวัดและตัวบ่งชี้ (indicators) การคัดเลือกข้อมูลและตัวบ่งชี้ที่มีความจำเป็นต้องวางแผนอย่างรอบคอบรัดกุม แต่ก็ต้องมีความยืดหยุ่นทำเป็นระบบที่ปรับเปลี่ยนเพิ่มเติมในขณะที่โครงการยังดำเนินต่อไป เจ้าหน้าที่ติดตามและประเมินผลจึงจะต้องเป็นบุคคลที่มีประสบการณ์ในการเก็บข้อมูลและตัวบ่งชี้ทางสังคมมาก่อน

3. เก็บรวบรวมข้อมูล ในการเก็บรวบรวมข้อมูลจำเป็นต้องมีการศึกษาเกี่ยวกับข้อมูล กฎระเบียบต่างๆ เพื่อนำข้อมูลบางอย่างมาใช้ให้เป็นประโยชน์กับการประเมินผลโดยไม่ต้องเก็บข้อมูลซ้ำซ้อนอีกและถ้าต้องเก็บข้อมูลเพิ่มเติมก็พยายามเก็บให้น้อยที่สุดและเก็บตัวบ่งชี้ที่สำคัญจริงๆ

4. การวิเคราะห์ข้อมูล ในการประเมินผลนโยบายต้องมีการเก็บรวบรวมวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยนำเข้าและผลงานที่เกิดจากโครงการเพื่อแสดงความก้าวหน้าของผลงาน ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น จำแนกเป็นด้านโครงสร้างต่างๆ ขององค์กร ด้านหน่วยงานและบุคคล ด้านการให้บริการและด้านผลที่เกิดขึ้น

5. รายงานผลที่พบพร้อมทั้งข้อเสนอแนะแก่ผู้บริหาร การรายงานสามารถทำได้ทั้งทางวาจาและการเขียน การเขียนควรจะสั้นและตรงไปตรงมา เน้นเฉพาะการแก้ไขและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อโครงการ รายละเอียดข้อมูลต่างๆ ควรเสนอไว้ในภาคผนวก

เยาวดี ราชชัยกุล วิบูลย์ศรี (2544: 279-288) แบ่งขั้นตอนในการประเมินผลโครงการเป็น 6 ขั้นตอน ประกอบด้วย

- (1) การศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการ
- (2) การกำหนดวัตถุประสงค์ของการประเมิน
- (3) การกำหนดขอบเขตการประเมิน
- (4) การพิจารณากำหนดตัวบ่งชี้และแหล่งข้อมูล
- (5) การวิเคราะห์ข้อมูล
- (6) การสรุปผลการประเมิน

สุวิมล ติरणันท์ (2547) แบ่งขั้นตอนในการประเมินผลโครงการเป็น 6 ขั้นตอน ประกอบด้วย

- (1) ขั้นตอนการศึกษารายละเอียดของสิ่งที่ถูกประเมินและความต้องการของผู้ใช้ผลการประเมิน
- (2) ขั้นตอนกำหนดประเด็นและตัวชี้วัดในการประเมิน
- (3) การกำหนดแหล่งข้อมูล เครื่องมือ และเกณฑ์มาตรฐาน

- (4) การออกแบบการประเมิน
- (5) การเก็บรวบรวมข้อมูล
- (6) การวิเคราะห์ผล แปลผล และการเขียนรายงาน

Thomas R. Dye (2002) กล่าวถึงการประเมินผลของแผนงานและโครงการที่รัฐบาลได้ดำเนินการอยู่เสมอ (Program evaluation : What governments usually do) เพื่อประเมินประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ว่าประกอบด้วยรูปแบบการดังต่อไปนี้

(1) การรายงานผลการปฏิบัติงานโดยการจัดทำรายงานประจำปี ถือเป็นรูปแบบของการประเมินแผนงาน โครงการที่หน่วยงานราชการต้องรายงานผลการดำเนินงานตามนโยบายหรือแผนงาน โครงการที่ได้ดำเนินการว่าประสบความสำเร็จหรือมีปัญหา อุปสรรคใด หรือทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงานนั้นมีความคุ้มค่ามากน้อยเพียงใดเพื่อนำไปสู่การหาแนวทางแก้ไขหรือยุติการดำเนินงาน โดยเป็นการรายงานผลทางวาจาและการจัดทำเป็นรายงานประจำปีของหน่วยงาน

(2) การตรวจเยี่ยมผลการดำเนินงานตามโครงการโดยผู้บริหารและผู้เชี่ยวชาญ การติดตามผลการดำเนินงานตามแผนงาน โครงการเพื่อประเมินผลนโยบายด้วยรูปแบบนี้จะเป็นการให้ทีมผู้บริหารหรือผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้เกี่ยวกับแผนงานและโครงการ ไปตรวจเยี่ยมชมผลการดำเนินงานในสถานที่จริงว่าได้ดำเนินการบรรลุเป้าประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้มากน้อยเพียงใดและถือเป็นการเก็บข้อมูลจริงจากภาคสนาม เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่เป็นผลจากการดำเนินงานว่านโยบายนั้นประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวประการใดอันจะนำไปสู่การหาแนวทางปรับให้เหมาะสม

(3) การประเมินผลโครงการ ถือเป็น การประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าสามารถดำเนินงานตามที่กำหนดไว้ประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด และเป็นการวัดผลผลิตของนโยบายรวมถึงผลกระทบของนโยบายที่มีต่อกลุ่มคนที่เกี่ยวข้องโดยตรง เพื่อนำข้อมูลนั้นมาเป็นแนวทางปรับแก้ นโยบายให้สามารถแก้ไขปัญหาสอดคล้องกับความต้องการสาธาณชนมากที่สุด

(4) การเปรียบเทียบผลการดำเนินงานกับเกณฑ์มาตรฐาน ในการวัดผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจำเป็นต้องมีการกำหนดเกณฑ์มาตรฐาน เพื่อใช้เปรียบเทียบผลการดำเนินงานว่าสามารถบรรลุเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้มากน้อยเพียงใดตรงกับเกณฑ์ที่ต้องการหรือไม่ เพื่อนำไปสู่การหาแนวทางปรับปรุงแก้ไขให้การดำเนินงานตามนโยบายนั้นมีประสิทธิภาพตามมาตรฐานที่กำหนดไว้

(5) การประเมินผลจากการแสดงความคิดเห็นของผู้มารับบริการ การวัดผลการดำเนินงานโดยผ่านทางความคิดเห็นหรือข้อร้องเรียนของผู้มาใช้บริการถือเป็นวิธีการหนึ่งที่สำคัญ เพราะจะทำให้ทราบถึงผลการดำเนินงานตามนโยบายนั้นจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงและเป็นข้อมูลที่สะท้อนถึงประสิทธิภาพของการดำเนินงานว่าส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างไร

ตามรายละเอียดของการประเมินผลนโยบายที่ได้นำเสนอ ผู้วิจัยได้นำแนวคิดดังกล่าวมาเป็นกรอบแนวทางในการศึกษาการประเมินผลนโยบายของมหาวิทยาลัยราชภัฏ โดยยึดรูปแบบของ Thomas R. Dye เนื่องจากเป็นรูปแบบที่มีความครอบคลุมมากที่สุด ดังนั้นขั้นตอนย่อยของการประเมินผลนโยบายที่ได้จากการสังเคราะห์แนวคิดและทฤษฎีในการศึกษาค้นคว้า จึงประกอบด้วย การรายงานผลการปฏิบัติงานโดยการจัดทำรายงานประจำปี การตรวจเยี่ยมผลการดำเนินงานตามโครงการโดยผู้บริหารและผู้เชี่ยวชาญ การประเมินผลโครงการ การเปรียบเทียบผลการดำเนินงานกับเกณฑ์มาตรฐาน การประเมินผลจากการแสดงความคิดเห็นของผู้มารับบริการ

## 2.2 บทบาทและหน้าที่ของสถาบันระดับอุดมศึกษา

จากการศึกษาเกี่ยวกับการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ผู้วิจัยขอนำเสนอแยกเป็นหัวข้อดังนี้

- 2.2.1 ประวัติและสาเหตุการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา
  - 2.2.2 ลักษณะของการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา
  - 2.2.3 ปรัชญาการศึกษาระดับอุดมศึกษา
  - 2.2.4 จุดมุ่งหมายของสถาบันอุดมศึกษา
  - 2.2.5 ภารกิจและแนวทางดำเนินภารกิจของอุดมศึกษา
  - 2.2.6 มาตรฐานการศึกษาระดับอุดมศึกษา
  - 2.2.7 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา
- โดยมีรายละเอียดแต่ละหัวข้อดังนี้

### 2.2.1 ประวัติและสาเหตุการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา

การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาในประเทศไทย ได้เริ่มขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงปฏิรูประบบการปกครองจากระบบศักดินา มาเป็นระบบเทศาภิบาลในปี พ.ศ. 2435 พร้อมกับจัดตั้งกระทรวงต่างๆ เพิ่มขึ้นตามแบบตะวันตกจำนวน 12 กระทรวง ทำให้เกิดความต้องการบุคคลเข้ารับราชการ จึงมีทางออกสองทางคือ ส่งคนไปศึกษาต่างประเทศ และการจัดตั้งโรงเรียนฝึกคนเข้ารับราชการ ซึ่งการจัดตั้งโรงเรียนฝึกคนเข้ารับราชการนี้เองเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดการจัดตั้งโรงเรียนฝึกวิชาชีพชั้นสูงหรือโรงเรียนมัธยมศึกษาพิเศษหลายแห่งในช่วงต้นของรัชกาลนี้ และเป็นพัฒนาการครั้งสำคัญอีกช่วงหนึ่งต่อการกำหนดรูปแบบของสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยจากการยกฐานะสำนักฝึกหัดข้าราชการพลเรือนที่จัดตั้งเมื่อ พ.ศ. 2442 ขึ้นเป็นโรงเรียนมหาดเล็กหลวงเมื่อ พ.ศ. 2445 และต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงยกฐานะโรงเรียนมหาดเล็กหลวงขึ้นเป็นโรงเรียนข้าราชการพลเรือนเมื่อ พ.ศ. 2453 ต่อมาเมื่อวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2459 จึงได้ประกาศยกฐานะโรงเรียนข้าราชการพลเรือนขึ้นเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยอย่างเป็นทางการและเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่มีชื่อมหาวิทยาลัยเป็นแห่งแรกของไทย และสามารถสรุปสาเหตุการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาได้ดังนี้



1. อิทธิพลของแนวคิดจากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวคิดจากตะวันตกที่ชาวต่างประเทศนำมาเผยแพร่ในประเทศไทย การเสด็จต่างประเทศของพระมหากษัตริย์ การดูงาน และการศึกษาต่อต่างประเทศของข้าราชการไทย ผู้นำความคิดมาเผยแพร่ส่วนใหญ่เป็นพ่อค้าและหมอสอนศาสนาจากประเทศตะวันตก เช่น ด้านการแพทย์ การศึกษา และการพิมพ์หนังสือ

2. ความต้องการกำลังคนของทางราชการ เนื่องจากการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้จัดตั้งกระทรวง ทบวง กรมขึ้นใหม่ จำเป็นต้องใช้ข้าราชการเป็นจำนวนมาก จึงจัดตั้งโรงเรียนขึ้นเพื่อผลิตคนเข้ารับราชการ เช่น การจัดตั้งโรงเรียนมหาดเล็ก ของสำนักฝึกหัดข้าราชการพลเรือนเมื่อ พ.ศ. 2442

3. พัฒนาการด้านการเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตย เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย โดยพระมหากษัตริย์เป็นประมุขเมื่อ พ.ศ. 2475 คณะราษฎรที่ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้เน้นความสำคัญของการศึกษา ด้วยการประกาศหลักการแน่ชัดว่าจะต้องให้การศึกษาอย่างเต็มที่แก่ราษฎร

4. การเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ในช่วงของรัฐบาลปฏิวัติ พ.ศ. 2501 ได้มีการปฏิรูปการศึกษาระดับอุดมศึกษาครั้งสำคัญ เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐบาลชุดนั้น โดยการรวมมหาวิทยาลัยต่างๆ ให้อยู่ในสังกัดเดียวกันและมีการจัดตั้งสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติเพื่อควบคุมให้มหาวิทยาลัยทั้งหลายมีมาตรฐานเดียวกัน นอกจากนี้ยังขยายโอกาสทางการศึกษาระดับอุดมศึกษาไปสู่ภูมิภาค โดยตั้งมหาวิทยาลัยหลายแห่งในต่างจังหวัด ทำให้มีมหาวิทยาลัยทั้งของรัฐและเอกชนเพิ่มขึ้นจำนวนมาก

5. การเรียกร้องสิทธิและความเสมอภาคทางการศึกษา อันเป็นผลมาจากการเรียกร้องประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ได้แก่ การเรียกร้องให้ขยายโอกาสทางการศึกษาระดับปริญญาตรีสำหรับนักศึกษาสายอาชีพศึกษาและการฝึกหัดครู การเรียกร้องสิทธิความเสมอภาคของนักศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาตรี เกิดเป็นมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒและการยกฐานะวิทยาลัยเกษตรกรรมเชียงใหม่ที่แม่โจ้ขึ้นเป็นสถาบันเทคโนโลยี การเกษตร เป็นต้น การเรียกร้องดังกล่าวช่วยกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาแก่อุดมศึกษาของไทย (สมหมาย จันทรเรือง, 2544: 90-93)

### 2.2.2 ลักษณะของการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา

ปัจจุบันเมื่อก้าวสู่โลกยุคสังคมฐานความรู้ ซึ่งเป็นสังคมที่มีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเป็นตัวขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลง โดยมีคนเป็นศูนย์กลางและสื่อสำคัญในการสร้างและกระจายความรู้ อันจะนำไปสู่การปรับตัวให้เข้ากับสภาพเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนไป การศึกษายิ่งทวีความสำคัญมากขึ้น ที่จะต้องเตรียมคนให้มีความรู้เพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ซึ่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติพุทธศักราช

2542 แบ่งระดับการศึกษาเป็นสองระดับคือ การศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาระดับอุดมศึกษาซึ่งแบ่งเป็นสองระดับคือ ระดับต่ำกว่าปริญญาและระดับปริญญา แต่ละระดับมีลักษณะดังนี้

**การศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา** เป็นการศึกษาที่มุ่งส่งเสริมให้ผู้เรียนได้พัฒนาความรู้และทักษะวิชาชีพในระดับกลาง รวมทั้งมีความสามารถในการริเริ่มประกอบการ

**การศึกษาระดับปริญญา** มีสองระดับคือ ระดับปริญญาตรี ระดับสูงกว่าปริญญาตรี

**การศึกษาระดับปริญญาตรี** เป็นการศึกษาที่มุ่งส่งเสริมให้ผู้เรียนได้พัฒนาความรู้ความสามารถในสาขาวิชาต่างๆ ในระดับสูง โดยเฉพาะการประยุกต์ทฤษฎีไปสู่การปฏิบัติ การริเริ่มการพัฒนาทั้งทางวิชาการและวิชาชีพ การสร้างสรรค์และเผยแพร่ความรู้ การริเริ่มการพัฒนาประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม รวมทั้งการส่งเสริมบทบาทของประเทศในประชาคมโลก

**การศึกษาระดับสูงกว่าปริญญาตรี** เป็นการศึกษาที่มุ่งส่งเสริมให้ผู้เรียนได้พัฒนาความรู้และทักษะในสาขาวิชาการเฉพาะทางให้มีความชำนาญมากยิ่งขึ้น มุ่งสร้างสรรค์ความก้าวหน้าและความเป็นเลิศทางวิชาการ โดยเฉพาะการศึกษา ค้นคว้า วิจัยและพัฒนาองค์ความรู้และเทคโนโลยีในด้านวิทยาศาสตร์ มนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์ การประยุกต์ใช้วิทยาการสากลและภูมิปัญญาท้องถิ่นของไทยเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างเหมาะสมกับสภาพของสังคมไทย

ซึ่งจากแบ่งระดับของการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษานี้ เป็นการแบ่งที่แตกต่างจากในอดีตที่ได้ระบุว่า อุดมศึกษา คือ การศึกษาระดับที่สาม (Tertiary Education) ซึ่งเป็นการจัดการศึกษาหลังจากมัธยมศึกษา (Postsecondary Education) โดยแบ่งได้เป็น สามระดับย่อยได้แก่

(1) ระดับต่ำกว่าปริญญาตรี ได้แก่ ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูงและอนุปริญญา ใช้เวลาประมาณ 2-3 ปีหลังจากมัธยมศึกษา

(2) ระดับปริญญาตรี ใช้เวลาประมาณ 4-5 ปี หลังจากมัธยมศึกษา อันเป็นการศึกษาทั่วไปของนิสิต นักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน

(3) ระดับที่สูงกว่าปริญญาตรี เรียกว่า “บัณฑิตศึกษา” แบ่งเป็นระดับปริญญาโท ใช้เวลาศึกษาประมาณ 2-3 ปีหลังจากปริญญาตรี และรับปริญญาเอกใช้เวลาศึกษาประมาณ 3-5 ปี หลังจากปริญญาโท นอกจากนี้ยังมีประกาศนียบัตรชั้นสูงหลังปริญญาตรีที่ศึกษาเพียง 1 ปี ซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของวิชาชีพต่างๆ เช่น ประกาศนียบัตรของสำนักอบรมแห่งเนติบัณฑิตสภา (นบ.ท.) ที่นำไปสู่การประกอบอาชีพกฎหมายชั้นสูง ประกาศนียบัตรทางการบัญชี เป็นต้น (สมหมาย จันทรเรือง, 2544: 87)

ส่วนการแบ่งประเภทของสถาบันอุดมศึกษา โดยพิจารณาตามลักษณะของประเภทสถาบันที่มีอยู่ในประเทศไทยสามารถแบ่งเป็น 3 ประเภทคือ

1. ประเภทมหาวิทยาลัย ที่รวมถึงสถาบันต่างๆ ได้แก่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ มหาวิทยาลัยรังสิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เป็นต้น

2. ประเภทวิทยาลัย ได้แก่ วิทยาลัยเอกชน วิทยาลัยพยาบาล วิทยาลัยนาฏศิลป์ เป็นต้น

3. ประเภทการศึกษาเฉพาะกิจ ได้แก่ การอุดมศึกษาที่สนองความต้องการของหน่วยงาน โดยเฉพาะ เช่น โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า โรงเรียนนายเรือ โรงเรียนนายเรืออากาศ มหาจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย มหามกุฏราชวิทยาลัย เป็นต้น (สมหมาย จันทรเรือง, 2544: 88)

จากการศึกษาพบว่าปัจจุบันสถาบันที่จัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา มีทั้งหมด 159 แห่ง โดยจำแนกเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ จำนวน 78 แห่ง มหาวิทยาลัย/สถาบัน/วิทยาลัยเอกชน จำนวน 63 แห่ง และวิทยาลัยชุมชน จำนวน 18 แห่ง

### 2.2.3 ปรัชญาการศึกษาระดับอุดมศึกษา

การศึกษาระดับอุดมศึกษาเป็นการศึกษาระดับที่รับผู้จบมัธยมศึกษาตอนปลายเข้าศึกษาต่อในระดับที่สูงกว่ามัธยมศึกษาตอนปลายหรือการศึกษาระดับสูง ซึ่งแบ่งได้เป็น 3 ระดับคือ ระดับอนุปริญญาหรือเทียบเท่า ระดับปริญญาตรี และระดับบัณฑิตศึกษา ซึ่งปรัชญาการศึกษาชั้นอุดมศึกษาในประเทศไทยเริ่มเมื่อยุคก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยมีจุดมุ่งหมายและหน้าที่ให้การศึกษเพื่อการทำงานในวิชาชีพ โดยเฉพาะการสอนวิชาชีพเพื่อตอบสนองความต้องการด้านกำลังคนของรัฐบาล ยุคที่เปลี่ยนแปลงการปกครองมีสถาบันอุดมศึกษาบางแห่งที่มีจุดมุ่งหมายและหน้าที่แตกต่างไปจากการผลิตบัณฑิตไปเป็นข้าราชการ และสถาบันอุดมศึกษาเริ่มมีการเคลื่อนไหวในการปรับปรุงจุดมุ่งหมายและหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาหลังปี พ.ศ. 2500 โดยกำหนดบทบาทและหน้าที่ให้สอดคล้องกับปรัชญาการศึกษาของประเทศตะวันตกมากขึ้น ปรัชญาการศึกษาชั้นอุดมศึกษาเปลี่ยนแปลงไปตามยุคตามสมัยเช่นเดียวกับในต่างประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ เน้นการสอนวิชาชีพเพื่อสนองความต้องการทางด้านกำลังคนและสังคมเพื่อการพัฒนาจิตใจ เพื่อมุ่งถึงความก้าวหน้าทางการเรียนและวิชาการด้านการค้นคว้าและแสวงหาความรู้ใหม่เพื่อการถ่ายทอดวัฒนธรรม และปลูกฝังการเป็นพลเมืองดี ส่วนการอุดมศึกษาของสหรัฐอเมริกามีลักษณะเด่นในเรื่องการให้บริการการศึกษาต่อสังคมและชุมชน มีความมุ่งหมายเพื่อบุกเบิก แสวงหา บำรุงรักษาและถ่ายทอดความรู้ เพื่อใช้ความรู้ให้เป็นประโยชน์ต่อสังคมและทำนุบำรุงวัฒนธรรม เป็นต้น นอกจากนี้ จุดมุ่งหมายหรือปรัชญาการศึกษาชั้นอุดมศึกษาไทยยังมุ่งสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการ เพื่อประโยชน์ของสังคมและมนุษยชาติโดยเน้นการศึกษาเพื่อพัฒนาความเป็นคนควบคู่กันไปกับการศึกษาเพื่อพัฒนากำลังคน

สรุปได้ว่า ปรชญาการศึกษาชั้นอุดมศึกษา หมายถึง จุดมุ่งหมายและหน้าที่ของสถาบันการศึกษาชั้นอุดมศึกษาในการให้บริการและผลิตบัณฑิตที่มีคุณภาพเพื่อสนองความต้องการของสังคมให้เต็มประสิทธิภาพ เพื่อให้ถึงขีดสูงสุดตามศักยภาพของสถาบันอุดมศึกษา

#### 2.2.4 จุดมุ่งหมายของสถาบันอุดมศึกษา

การอุดมศึกษาเป็นการศึกษาระดับสูงสุดในระบบการศึกษา ดังนั้นสถาบันอุดมศึกษาหรือมหาวิทยาลัยจึงถือได้ว่าเป็นแหล่งวิทยาการชั้นสูง เป็นแหล่งชุมนุมของผู้รู้ซึ่งค้นคว้าหาความรู้ แลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน แล้วนำเสนอความรู้ที่ค้นคว้าได้ให้กับสาธารณชนเพื่อแก้ปัญหาให้กับสังคมนอกจากนั้นยังเป็นเรื่องของการสร้างคน จะเห็นได้ว่าสถาบันอุดมศึกษามีจุดมุ่งหมายในการดำเนินการหลายประการ ซึ่งไพฑูรย์ สีนลาร์ตน์ (2548) กล่าวถึงจุดมุ่งหมายของสถาบันอุดมศึกษานับตั้งแต่ได้จัดตั้งจุฬาลงกรณ์ขึ้นเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกในปีพุทธศักราช 2459 จนกระทั่งได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองในปี พ.ศ. 2476 มหาวิทยาลัยก็ได้ทำหน้าที่ในการสอนเป็นหลัก และการสอนนั้นเป็นการสอนในระดับปริญญาตรีเป็นส่วนใหญ่แม้ในสายลักษณะอักษรจะปรากฏว่ามหาวิทยาลัยสามารถจัดการศึกษาระดับสูง แต่ในทางปฏิบัติยังมีน้อยมาก นอกจากนั้นแต่ละมหาวิทยาลัยยังคงเปิดสอนเฉพาะบางสาขาวิชา ไม่ได้เปิดสอนหลายสาขาเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มีข้อค้นพบที่ชัดเจนว่ามหาวิทยาลัยของไทยได้ปรับเปลี่ยนไปในทิศทางที่กว้างขวางขึ้น โดยมหาวิทยาลัยได้เปิดสอนในระดับที่สูงกว่าปริญญาตรี พร้อมทั้งได้ปรับเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยสมบูรณ์แบบและเปิดสอนในต่างจังหวัดเป็นการพัฒนาในแนวทางที่กว้างขวางหลากหลายขึ้น สามารถสรุปได้ว่ามหาวิทยาลัยมีจุดมุ่งหมายที่กว้างขึ้นดังนี้ (1) จากการสอนเพื่อผลิตข้าราชการผู้การผลิบุคคลากรเพื่อภาครัฐกิจเอกชน (2) จากการสอนสู่การวิจัยและการให้บริการทางวิชาการ (3) จากการศึกษาเพื่อคนส่วนน้อยสู่คนส่วนใหญ่ นอกจากนั้นอรุณ ภาณุพงษ์ (2546) ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการศึกษาในระดับอุดมศึกษาว่ามีสิ่งที่สำคัญ 2 ด้านคือ 1. เพื่อเพิ่มพูนหรือขยายมิติในทางปัญญาเพื่อสนองธรรมชาติของมนุษย์ที่อยากรู้มากขึ้นเรื่อยๆ 2. นำเอาความรู้ความคิณนั้นมาใช้ปฏิบัติเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ตนเองและสังคม และ Bligh (1990) ก็กล่าวแนวเดียวกันว่าการศึกษาระดับอุดมศึกษาเป็นการศึกษาเพื่อ 1. เพื่อพัฒนาบุคลิกภาพและอารมณ์ 2. ฝึกทักษะในการประกอบอาชีพ 3. พัฒนาจิตใจ 4. ให้ความรู้ระดับสูง 5. พัฒนาวัฒนธรรมและความเป็นพลเมืองดี รวมทั้งเทียนฉาย กิระนันท์ (2536) ก็ได้กล่าวถึงการศึกษาในระดับอุดมศึกษาว่าควรจะมีกรอบเป้าหมาย 6 ประการคือ 1. การหาความรู้เข้ามาเป็นการแสวงหาหรือการเสาะหา 2. การระดมและการสะสมความรู้ 3. อุดมศึกษาต้องทำตัวเป็นแหล่งความรู้ 4. สร้างความรู้ใหม่ 5. เผยแพร่ความรู้ที่สะสมไว้และความรู้ที่สร้างขึ้นใหม่ออกไปเพื่อเป็นประโยชน์รวมถึงการแลกเปลี่ยนความรู้ 6. ตรวจสอบ ทบทวน พิสูจน์ความรู้

ดังนั้น อาจกล่าวได้โดยสรุปว่า จุดมุ่งหมายของการอุดมศึกษา คือ การสร้างสรรค์และ  
 จรรโลงความก้าวหน้าทางวิชาการเพื่อสถาบันอุดมศึกษาจะได้ใช้ความเป็นเลิศทางวิชาการพัฒนา  
 บุคคลและให้บริการทางวิชาการเพื่อประโยชน์ของชุมชน สังคม และประเทศชาติ

### 2.2.5 ภารกิจและแนวทางดำเนินภารกิจของสถาบันอุดมศึกษา

ปรัชญาโลกว่าด้วยการอุดมศึกษาได้ประกาศหน้าที่ของอุดมศึกษาไว้ในมาตรา 1 ดังนี้  
 มาตรา 1 ภารกิจในการให้การศึกษา ฝึกอบรมและวิจัย ประกอบด้วย

ก. ผลิตบัณฑิตที่มีคุณภาพสูงและพลเมืองที่มีความรับผิดชอบเพื่อให้สามารถตอบสนอง  
 ความต้องการดำเนินภารกิจของทุกภาคของสังคม โดยจัดการเรียนการสอนให้สอดคล้องกัน  
 รวมทั้งการฝึกอบรมวิชาชีพ ซึ่งประกอบด้วยความรู้และทักษะระดับสูงโดยใช้หลักสูตรและเนื้อหา  
 ที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของสังคมทั้งในปัจจุบันและอนาคตอย่างต่อเนื่อง

ข. สร้างโอกาสเพื่อการศึกษาาระดับสูงและการศึกษาตลอดชีวิต โดยเปิดให้ผู้เรียนได้มี  
 ทางเลือกสูงสุด และให้มีความยืดหยุ่นในการเข้าและออกจากระบบการศึกษา ตลอดจนให้มี  
 โอกาสในการพัฒนาตนเองและการเคลื่อนย้ายในสังคม เพื่อสร้างความเป็นพลเมืองดีและเพื่อให้มี  
 ส่วนร่วมในสังคมอย่างเข้มแข็งด้วยวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล เพื่อสร้างศักยภาพส่วนตนและเพื่อเสริม  
 สร้างสิทธิมนุษยชน การพัฒนาที่ยั่งยืน ประชาธิปไตยและสันติภาพภายใต้บริบทของความยุติธรรม

ค. พัฒนา สร้างสรรค์และกระจายความรู้ผ่านการวิจัยและถ่ายทอดความเชี่ยวชาญในสาขาที่  
 เกี่ยวข้องให้เป็นบริการแก่ชุมชน เพื่อช่วยเหลือสังคมในการพัฒนาวัฒนธรรม สังคม และ  
 เศรษฐกิจ ส่งเสริมและพัฒนาการวิจัยทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมทั้งการวิจัยทาง  
 สังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์และนฤมิตศิลป์

ง. ช่วยสร้างความเข้าใจ ตีความ อนุรักษ์ เพิ่มพูน ส่งเสริมและเผยแพร่วัฒนธรรม  
 เชิงประวัติศาสตร์ทั้งระดับชาติ ภูมิภาคและนานาชาติ ในบริบทของลัทธิพหุนิยมและความ  
 หลากหลายทางวัฒนธรรม

จ. ช่วยปกป้องและเพิ่มพูนคุณค่าของสังคม โดยฝึกฝนเยาวชนเรื่องค่านิยมต่างๆ ซึ่งเป็น  
 พื้นฐานของชุมชนประชาธิปไตยและเสนอมุมมองเชิงวิพากษ์และเป็นกลาง เพื่อช่วยในการ  
 ถกประเด็นทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์และเพื่อเสริมสร้างมุมมองเชิงมนุษยธรรม

ฉ. เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาและปรับปรุงการศึกษาทุกระดับรวมถึงการฝึกอบรมครู  
 ส่วนสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ได้กล่าวถึงภารกิจของอุดมศึกษาว่า  
 ประกอบด้วย 4 ภารกิจคือ ด้านการสอน ด้านการวิจัย ด้านการบริการวิชาการแก่สังคม และการ  
 ทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, 2546: 56) และได้กล่าวถึง  
 แนวทางในการดำเนินภารกิจเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของโลกในปัจจุบันไว้ดังนี้

## ด้านการสอน

1. จะต้องปรับให้มีพลวัตและความหลากหลายมากขึ้นในอนาคต ทั้งในเชิงวัตถุประสงค์ กลุ่มเป้าหมาย
2. กิจกรรมการศึกษาต่อเนื่องและเครือข่ายการเรียนรู้ในการถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารต่างๆ ระหว่างสถาบันอุดมศึกษากับประชาชนต้องได้รับการพัฒนาและทวีความสำคัญ
3. เงื่อนไขการได้รับโอกาสทางการศึกษาต้องปรับปรุงให้สอดคล้องกับสภาพทาง เศรษฐกิจสังคมของกลุ่มเป้าหมายที่หลากหลาย
4. การพัฒนากำลังคนระดับปริญญาตรีและบัณฑิตศึกษาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ตลอดจนสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์บางสาขาจำเป็นต้องขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ให้ทันต่อความต้องการของระบบเศรษฐกิจของประเทศ
5. รูปแบบหลักสูตรใหม่ๆ ควรได้รับการพัฒนามากยิ่งขึ้น เพื่อสนองวัตถุประสงค์และ กลุ่มเป้าหมายเฉพาะ
6. สาระการเรียนการสอนต้องเน้นการให้การศึกษาพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ การคิดและ ใช้เหตุผลทางวิทยาศาสตร์ ความคิดสร้างสรรค์ การวิพากษ์วิจารณ์ ตลอดจนเน้นทักษะที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตในโลกสมัยใหม่ เช่น ทักษะในด้านการแสวงหาความรู้ ทักษะด้านภาษาและการ สื่อสาร ทักษะด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ทักษะด้านการจัดการ เป็นต้น

## ด้านการวิจัย

1. ภารกิจด้านการวิจัยต้องมุ่งเน้นความเป็นเลิศและความสอดคล้องกับการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมได้ โดยมีการพัฒนาองค์การวิจัยเพื่อความเป็นเลิศเฉพาะทางและกำลังคน ด้านการวิจัยขึ้นรองรับอย่างพอเพียง
2. ต้องทำทั้งการวิจัยพื้นฐาน เพื่อรองรับความสามารถในการพึ่งตนเองของประเทศใน ระยะยาวและการวิจัยประยุกต์เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยี เพื่อการสร้างสมทรัพย์สินทางปัญญาและอุตสาหกรรมสมัยใหม่ และการวิจัยเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ การใช้ทรัพยากรและการฟื้นฟูและอนุรักษ์สภาพแวดล้อม เป็นต้น
3. ขยายบทบาทด้านการวิจัยเชิงนโยบายเพื่อศึกษาผลกระทบของการพัฒนา และชี้แนะ รูปแบบที่เหมาะสมในการพัฒนาด้านต่างๆ ที่จะเอื้อประโยชน์สูงสุดต่อเศรษฐกิจสังคมและ สภาพแวดล้อม
4. ควรมีการบูรณาการการสอน การวิจัย และการบริการวิชาการ ทั้งในเชิงเป้าหมายและการ ดำเนินงาน เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพและความสามารถในการตอบสนองความต้องการภายนอก ของภารกิจแต่ละด้าน อีกทั้งเพิ่มความตระหนักด้านทรัพย์สินทางปัญญาในชุมชนอุดมศึกษา

## ด้านการบริการวิชาการแก่สังคม

1. ควรมีเป้าหมายสำคัญเพื่อพัฒนาสภาพสังคมสารสนเทศและสังคมแห่งการเรียนรู้ที่จะ

เป็นฐานที่แข็งแกร่งของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการป้องกันแก้ไขปัญหาสังคมต่างๆ

2. องค์กรบริการวิชาการในรูปแบบใหม่ๆ ควรได้รับการพัฒนาขึ้น เช่น องค์กรการศึกษาต่อเนื่อง องค์กรบริการสารสนเทศ อุทยานวิทยาศาสตร์ เป็นต้น
3. งานบริการวิชาการในระยะยาวควรเป็นกิจการที่สามารถเลี้ยงตนเองหรือเป็นแหล่งรายได้เพิ่มเติมของสถาบัน นอกจากนี้ กิจกรรมบริการวิชาการบางประเภทยังอาจมีการร่วมลงทุนและดำเนินการกับภาคเอกชนของไทยและต่างประเทศมากขึ้นในอนาคต
4. ควรมีการพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือระหว่างสถาบันอุดมศึกษากับองค์กรต่างๆ ภายนอกในการดำเนินการให้บริการวิชาการรูปแบบต่างๆ แก่หน่วยงานและประชาชน รวมถึงความร่วมมือกับองค์กรวิชาชีพต่างๆ และองค์กรต่างประเทศ

#### ด้านการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม

1. ภารกิจด้านการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมควรมีขอบเขตที่กว้างขวางขึ้น โดยไม่จำกัดอยู่เฉพาะการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมไทยเท่านั้น แต่รวมถึงการศึกษาให้เข้าใจความเป็นไทยอย่างถ่องแท้และการพัฒนาคุณลักษณะใหม่ที่ต้องการ เพื่อนำไปสู่การอยู่ร่วมในประชาคมนานาชาติอย่างมีเอกลักษณ์และศักดิ์ศรี
2. ควรมุ่งเสริมสร้างคุณลักษณะทางวัฒนธรรมและค่านิยมที่พึงประสงค์ให้เกิดขึ้นแก่บุคคล องค์กรและสังคม รวมถึงการสร้างบรรยากาศทางวัฒนธรรมในสถาบันอุดมศึกษาให้เป็นต้นแบบแก่นักศึกษา อาจารย์ และบุคคลภายนอก
3. ควรผสมผสานงานทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมเข้าเป็นส่วนหนึ่งในการจัดการเรียนการสอน กิจกรรมนักศึกษา ตลอดจนการจัดสภาพแวดล้อมต่างๆ ในสถาบัน
4. องค์กรทางศิลปวัฒนธรรมควรมีรูปแบบและโครงสร้างที่หลากหลายขึ้น และมีทรัพยากรพอเพียงทั้งในแง่กำลังคน เงินทุน และความร่วมมือกับหน่วยงานภายในและภายนอกสถาบัน

#### 2.2.6 มาตรฐานการศึกษาระดับอุดมศึกษา

การศึกษาในระดับอุดมศึกษาเป็นการศึกษาระดับสูงที่มุ่งพัฒนาคนเพื่อเข้าสู่วิชาชีพต่างๆ ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของการพัฒนาประเทศ รวมทั้งมุ่งเน้นที่จะพัฒนาองค์ความรู้ใหม่ให้เกิดขึ้นเพื่อเป็นฐานสำคัญในการเพิ่มขีดความสามารถทางวิชาการ ตลอดจนการถ่ายทอดเทคโนโลยีระดับสูงให้กับประเทศต่อไป ซึ่งในระยะที่ผ่านมาสถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนในประเทศไทยได้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้กับบ้านเมือง และเป็นสถาบันหลักที่มีบทบาทในการชี้นำสังคมมาโดยตลอด สังคมทั่วไปได้ให้การยอมรับและให้ความสำคัญกับสถาบันอุดมศึกษาว่าเป็นสถาบันหลักของประเทศที่ประชาชนและองค์กรต่างๆ สามารถพึ่งพาได้เมื่อมีปัญหาต้องการแก้ไขด้วยวิชาการและปัญญา ความคาดหวังของสังคมและความรับผิดชอบใน

ภารกิจที่มีอยู่ ทำให้สถาบันอุดมศึกษาต้องใช้ความพยายามอย่างเต็มที่ ที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างครบครันและรักษาความเชื่อมั่นศรัทธาของสังคมให้คงอยู่ตลอดไป ซึ่งมาตรฐานการศึกษา ระดับอุดมศึกษาประกอบด้วย

มาตรฐานที่ 1 ปรัชญา ปณิธาน วัตถุประสงค์และแผนดำเนินงาน สถาบันอุดมศึกษาพึงกำหนด ปรัชญา ปณิธานและวัตถุประสงค์ของสถาบันให้สอดคล้องกับภารกิจหลักของสถาบัน และมีแผนการดำเนินการที่ชัดเจน เพื่อให้บรรลุปรัชญา ปณิธาน และวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

มาตรฐานที่ 2 การเรียนการสอน สถาบันอุดมศึกษาพึงจัดการเรียนการสอนที่มีคุณภาพ และประสิทธิภาพ มีความพร้อมเกี่ยวกับหลักสูตร อาจารย์ กระบวนการเรียนการสอน นักศึกษา และปัจจัยสนับสนุนการเรียนการสอน

มาตรฐานที่ 3 กิจกรรมการพัฒนานิสิตนักศึกษา สถาบันอุดมศึกษาพึงกำหนดนโยบาย และแผนงานในการสนับสนุน และส่งเสริมงานวิจัยเพื่อให้เกิดประโยชน์ในการสร้างองค์ความรู้ใหม่ การพัฒนาการเรียนการสอนและการพัฒนาประเทศ

มาตรฐานที่ 5 การบริการวิชาการแก่สังคม สถาบันอุดมศึกษาพึงกำหนดวัตถุประสงค์ แผนงาน และการดำเนินงานเพื่อให้บริการทางวิชาการแก่สังคม

มาตรฐานที่ 6 การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม

สถาบันอุดมศึกษาพึงกำหนดวัตถุประสงค์และแผนงานการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมและมีการดำเนินการตามวัตถุประสงค์และแผนงานที่กำหนดไว้

มาตรฐานที่ 7 การบริหารและจัดการ สถาบันอุดมศึกษาพึงจัดวางระบบบริหารที่มีความคล่องตัว มีความสามารถในการปรับเปลี่ยนระบบ มีการนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีใหม่ในการบริหารมาใช้ มีโครงสร้างระบบที่สนับสนุนภารกิจหลัก ซึ่งได้แก่ การสอน การวิจัยและการบริการวิชาการแก่สังคม และทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมอย่างมีประสิทธิภาพและคุณภาพ

มาตรฐานที่ 8 การเงินและงบประมาณ สถาบันอุดมศึกษาพึงระดมทรัพยากรการเงินจากแหล่งต่างๆ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของสถาบัน มีการจัดสรรงบประมาณ ประเมินผลการใช้งบประมาณและตรวจสอบการเงินและงบประมาณอย่างเป็นทางการ

มาตรฐานที่ 9 ระบบและกลไกประกันคุณภาพ สถาบันอุดมศึกษาพึงพัฒนาระบบและกลไกการประกันคุณภาพการศึกษาขึ้น เพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษาของสถาบัน

### 2.2.7 สถานการณ์ปัจจุบันของการศึกษาระดับอุดมศึกษา

กระแสการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบันเป็นสิ่งที่มิอาจหลีกเลี่ยงต่อการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะกระแสของโลกยุคโลกาภิวัตน์ซึ่งเป็นยุคที่การขยายศักยภาพของเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ การสื่อสารโทรคมนาคมได้รับการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว และมีราคาถูกลงทำให้ระยะทางมิใช่ปัญหาในการติดต่อสื่อสารกันอีกต่อไป เทคโนโลยีสารสนเทศ



จึงเป็นการปฏิวัติวิธีการเรียนรู้ของมนุษย์ยุคปัจจุบันและอนาคตทำให้เกิดการติดต่อสื่อสารเป็นไปอย่างสะดวกรวดเร็ว การสามารถเข้าถึงองค์ความรู้ได้ถูกกำหนดให้เป็นกติกาสังคมโลกปัจจุบันและกำลังทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นในอนาคต ความรู้จึงเป็นทรัพยากรสำคัญของประเทศที่คนทวีความต้องการมากขึ้นเรื่อยๆ เนื่องจากความได้เปรียบทางเศรษฐกิจของประเทศทุกวันนี้เกี่ยวข้องกับความสามารถของประเทศ ในการแสวงหาและประยุกต์ใช้ความรู้ในกระบวนการผลิตทางเศรษฐกิจ ความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบไม่ได้ขึ้นอยู่กับการมีทรัพยากรธรรมชาติมากกว่าหรือการมีค่าจ้างแรงงานราคาถูกแต่จะมาจากความสามารถในการใช้ความรู้ของตนเอง การพัฒนาประเทศทุกประเทศจึงถูกกำหนดบทบาทให้มีการแข่งขันในตลาดโลกทั้ง ๆ ที่มีศักยภาพแตกต่างกัน ในการเปิดเสรีทางการค้าและโดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาที่เป็นสินค้าด้านอุตสาหกรรมบริการประเภทหนึ่งที่ประเทศต่างๆ จะต้องเปิดเสรี จึงเป็นผลกระทบที่รุนแรงมากต่อการกำหนดทิศทางในการจัดการศึกษา ซึ่งทิศทางของการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา มีดังนี้

**จุดแข็ง** ปัจจุบันมีสถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน รวมทั้งหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาเป็นจำนวนมากกว่า 635 แห่งทั่วประเทศอีกทั้งภาคเอกชนมีความแข็งแกร่งร่วมรับภาระอุดมศึกษาได้มากขึ้น สถาบันอุดมศึกษาหลายแห่งสามารถยกระดับคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมกับอุดมศึกษาระดับสากล ดังนั้น จุดแข็งที่สำคัญของอุดมศึกษาไทยจึงน่าจะอยู่ที่ศักยภาพในเชิงปริมาณ ที่สามารถขยายภารกิจรองรับความต้องการจำนวนมากโดยเปิดโอกาสให้แก่ประชากรกว่า 1.6 ล้านคน หรือประมาณร้อยละ 20 ของประชากรวัย 18 -24 ปี ได้มีโอกาสในการศึกษาต่อมากขึ้น

**จุดอ่อน** ปัจจุบันอุดมศึกษาไทยกำลังประสบปัญหาทั้งด้านคุณภาพและประสิทธิภาพอีกทั้งยังไม่สามารถทำหน้าที่กลไกระดับสมองในการแก้ไขปัญหาวิกฤติของชาติได้ตามบทบาทหน้าที่อันควรจะเป็นอุดมศึกษายังสร้างปัญญาไม่ลึกแน่นเพียงการท่องจำจากการถ่ายทอดและการสอน แม้จะมีบัณฑิตเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากแต่มักเกิดเกิดขึ้นน้อย ในสังคมปัจจุบันอุดมศึกษาขาดเอกภาพในเชิงนโยบายและการบริหารจัดการอุดมศึกษายังกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพ สถาบันอุดมศึกษาส่วนใหญ่ยังมุ่งเน้นการสอนทะเลาะการวิจัยเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาองค์ความรู้เกิดปัญหาการขาดแคลนอาจารย์ที่มีคุณภาพ โดยเฉพาะทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และการร่วมมือกับภาคอุตสาหกรรมยังมีอยู่อย่างจำกัด โดยสรุปแล้วจุดอ่อนที่สำคัญของอุดมศึกษาจะเกี่ยวข้องกับประเด็นเชิงคุณภาพทั้งคุณภาพของหลักสูตร กระบวนการจัดการเรียนการสอน ขาดแคลนอาจารย์และขาดการวิจัยอย่างจริงจัง

**โอกาส** สังคมให้ความสำคัญกับการศึกษาระดับอุดมศึกษา ซึ่งถือว่าเป็นการลงทุนสำหรับเยาวชนที่คุ้มค่า ผู้ปกครองพยายามสนับสนุนส่งเสริมให้บุตรธิดาศึกษาต่อจนถึงระดับอุดมศึกษา การปฏิวัติทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศที่ถูกนำมาประยุกต์ใช้ในสถาบันอุดมศึกษาเป็นโอกาสให้อุดมศึกษาสามารถพัฒนาตนเองได้รวดเร็วกว่าอดีตสังคมและชุมชนให้ความสำคัญต่อสถาบัน

อุดมศึกษามีความช่วยเหลือเกื้อกูลประสานงานเพื่อรับผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ยังช่วยเสริมสร้างกลไกในการพัฒนาอุดมศึกษาทั้งในการเรียนรู้ การวัดและประเมินผล การประกันคุณภาพ การกระจายอำนาจการบริหารจัดการไปสู่สถาบัน และการขยายตัวของภาคเอกชนที่เข้ามา มีบทบาทในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาทั้งในระดับปริญญาและต่ำกว่าปริญญาตรี สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนสร้างโอกาสให้เกิดการพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาได้มากขึ้น

**ภัยคุกคาม** ในสภาวะปัจจุบันจะพบว่า ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจของประเทศที่ส่งผลให้เกิดการปรับลดงบประมาณ โดยเฉพาะงบประมาณด้านอุดมศึกษาจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเงินของสถาบันอุดมศึกษา โดยอาจมีการเพิ่มอัตราค่าธรรมเนียมหรือค่าน่วยกิตจนก่อให้เกิดความเดือดร้อนของประชาชนและผู้ปกครอง สังคมให้ความสำคัญกับ “ปริญญา” มากกว่าความรู้ ทักษะ และสติปัญญาที่เกิดจากการเรียนรู้ในสถาบันอุดมศึกษา และที่สำคัญการเปิดเสรีทางการศึกษา ที่ทุกประเทศทั่วโลกมีสิทธิในการให้บริการการศึกษาระดับอุดมศึกษาในประเทศต่าง ๆ ทั้งการจัดการศึกษาทางไกลและทางไกล อาจเป็นภัยคุกคามต่อสถาบันอุดมศึกษาของไทย หากไม่สามารถปรับตัวด้วยระดับคุณภาพหรือพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือที่มั่นคง

### 2.3 บทบาทการจัดการศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏกับการพัฒนาท้องถิ่น

บทบาท คือ การกระทำตามสิทธิและหน้าที่ของสถานภาพ โดยที่สถานภาพเป็นตำแหน่ง มักจะเป็นของคู่กันกับบทบาท คือ เมื่อมีสถานภาพจะต้องมีบทบาทด้วยแต่ก็ไม่เสมอไป นอกจากนี้ บทบาทคือ พฤติกรรมที่คาดหวังสำหรับ ผู้ที่อยู่ในสถานภาพต่างๆ ว่าจะต้องปฏิบัติอย่างไร เป็นบทบาทที่คาดหวังโดยกลุ่มคนหรือสังคม เพื่อให้คู่สัมพันธ์มีการกระทำระหว่างกันทางสังคมได้ รวมทั้งสามารถคาดการณ์พฤติกรรมที่จะเกิดขึ้นได้ (งามพิศ สัตย์สงวน, 2538)

มหาวิทยาลัยราชภัฏเป็นสถาบันระดับอุดมศึกษาที่มีภารกิจด้านการผลิตกำลังคนให้สอดคล้องกับความต้องการของประเทศมาตั้งแต่อดีตที่ก่อตั้งเป็น โรงเรียนฝึกหัดอาจารย์ เปลี่ยนเป็น โรงเรียนฝึกหัดครู วิทยาลัยครู สถาบันราชภัฏ จนกระทั่งได้ปรับเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยราชภัฏ ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีจุดกำเนิดที่มีความสัมพันธ์กับประวัติการจัดการศึกษาของไทย ฉะนั้นในการศึกษาถึงบทบาทของการดำเนินภารกิจของมหาวิทยาลัยราชภัฏ จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงสาเหตุและความจำเป็นในการจัดการศึกษาของประเทศไทยในอดีตเพื่อให้ทราบถึงความสอดคล้องของการกระทำหน้าที่ตามบทบาทของมหาวิทยาลัยราชภัฏ ผู้วิจัยจึงได้สรุปผลการศึกษาตามประเด็นต่อไปนี้

2.3.1 สาเหตุและความจำเป็นที่ต้องจัดการศึกษาของไทย

2.3.2 วิวัฒนาการด้านการดำเนินภารกิจของมหาวิทยาลัยราชภัฏ

2.3.3 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ที่ระบุถึงพันธกิจการเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

โดยมีรายละเอียดในแต่ละหัวข้อดังต่อไปนี้

### 2.3.1 สาเหตุและความจำเป็นที่ต้องจัดการศึกษาของไทย

การจัดการศึกษาของไทยในอดีตก่อน พ.ศ. 2414 มีลักษณะเป็นการจัดที่ไม่มีระบบที่แน่นอน ไม่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง แต่ก็ได้ให้ความสำคัญแก่การศึกษา ดังจะสังเกตได้จากสุภาษิตพระร่วงว่า “เมื่อน้อยให้เรียนวิชา ให้หาสินเมื่อใหญ่”

สถานที่จัดการศึกษาในอดีตคือ วัด วัง และครอบครัว ดังปรากฏในจดหมายเหตุของลาลูแบร์ว่า “.....เมื่อได้เลี้ยงบุตรเติบโตใหญ่ถึงอายุ 7 หรือ 8 ขวบแล้ว ชาวสยามจะส่งบุตรของตนให้ไปอยู่ที่วัด กับพระภิกษุสงฆ์อันเป็นอาจารย์ในวัด สอนอนุชนเหล่านี้ให้รู้จักอ่านและนับจำนวนเลขเป็นสำคัญ.....แต่ไม่มีการสอนพงสาวดาร กฎหมายและศาสนาอื่นๆ ด้วย”

การศึกษาในสมัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้อ่านออกเขียนได้ไม่ได้เป็นการศึกษาที่จัดขึ้นเพื่อนำความรู้ที่ศึกษาจากพระไปประกอบอาชีพโดยตรง แต่การศึกษาเพื่อนำไปประกอบอาชีพนั้นจะเรียนรู้จากครอบครัว ดังนั้นการศึกษาที่จัดขึ้นโดยวัดและครอบครัวสมัยก่อนนั้นมีวัตถุประสงค์คือ

1. เพื่อปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรม และกล่อมเกลาจิตใจ และนำความรู้ที่ได้ไปไปเป็นแนวทางการดำเนินชีวิต การศึกษารูปแบบนี้มีวัดเป็นผู้จัด
2. เพื่อนำความรู้ที่ได้ไปใช้ประกอบอาชีพ เช่น งานช่างไม้ ช่างตีเหล็ก ช่างโลหะ ช่างปั้น หมอรักษาโรคแผนโบราณ หมอสมุนไพร การศึกษารูปแบบนี้มีวัด วัง และบ้าน เป็นผู้จัด
3. เพื่อเรียนรู้วิชาหรือศาสตร์ต่างๆ เช่น โหราศาสตร์ ไสยศาสตร์ การต่อสู้ป้องกันตัว การใช้อาวุธ
4. เพื่อให้มีความรู้อ่านออกเขียนได้ การศึกษารูปแบบนี้มีวัดเป็นผู้จัด ดังปรากฏในบันทึกของ เซอร์ จอห์น เบาริง อัครราชทูตอังกฤษ ซึ่งเข้ามาเจรจาทำสนธิสัญญาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ว่า “การศึกษาไทย ตั้งแต่การโกนจุกแล้ว เด็กชายจะถูกส่งไปวัดเรียนอ่าน เขียนและคำสอนศาสนาจากพระ” (นิพัทธ์ เลิศณรงค์, 2531: 3)

จะเห็นได้ว่าการศึกษานั้นมีความสำคัญต่อการพัฒนาคนและประเทศไทยก็ได้ให้ความสำคัญต่อการจัดการศึกษาตั้งแต่สมัยโบราณ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้ทรงเห็นคุณประโยชน์ต่อการให้การศึกษาแก่ประชาชน ดังพระราชดำรัสที่ว่า

“.....วิชาหนังสือ เปนวิชาที่นับถือ และเปนที่น่าสรรเสริญมาแต่โบราณว่า เปนวิชาอย่างประเสริฐ ซึ่งผู้ที่เปนใหญ่ ยิ่งนับแต่พระมหากษัตริย์เปนต้นมา ตลอดจนราษฎรพลเมืองสมควรรู้ และจำเป็นจะต้องรู้ เพราะเปนวิชาที่อาจทำให้การทั้งปวงสำเร็จไปได้ ทุกสิ่งทุกอย่าง” (นิพัทธ์ เลิศณรงค์, 2531: 3) และในสมัยนั้นมีความจำเป็นต้องเร่งพัฒนาบ้านเมืองให้เจริญตามแบบตะวันตก เพื่อหลีกเลี่ยงการตกเป็นประเทศอาณานิคมแก่มหาอำนาจตะวันตก และวิธีที่จะทำให้ประเทศเจริญตามแบบตะวันตกนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะทำให้นักหนังสือ เพื่อเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการพัฒนา แต่บรรดาขุนนางและบุตรหลานที่ถวายเป็นข้ารับราชการในสมัยนั้นก็มิใช่ว่ามีจำนวนมากที่

ยังไม่รู้หนังสือ ส่วนน้อยที่รู้ก็รู้เพียงผิดๆ ถูกๆ และรู้แต่เพียงผู้ชายส่วนหนึ่งเท่านั้นที่ถูกส่งไปเรียนในวัด ส่วนผู้หญิงไม่มีโอกาสที่จะได้เรียนหนังสือเลย เนื่องจากข้อห้ามทางพระพุทธศาสนาที่ห้ามสตรีเข้าไปยุ่งเกี่ยวในวัด เมื่อสตรีที่มีจำนวนมากไม่รู้หนังสือ จึงส่งผลกระทบต่อการใช้กฎหมายปกครองประเทศ ดังนั้น จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่สำคัญ ที่ต้องเร่งจัดการศึกษาให้เป็นแบบแผนเพื่อการศึกษาแก่คนทั้งประเทศ นอกจากนั้น สมหมาย จันทรเรือง (2544: 27-31) ได้กล่าวถึงปัจจัยสำคัญในการเปลี่ยนแปลงการจัดการศึกษาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่าประกอบด้วยปัจจัยที่สำคัญดังต่อไปนี้

1. ปัจจัยด้านการคุกคามของจักรวรรดิตะวันตก ทำให้ประเทศในภูมิภาคเอเชียหลายประเทศต้องตกเป็นอาณานิคม ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องเร่งปรับปรุงประเทศให้เจริญดั่งเช่นประเทศตะวันตก ซึ่งเป็นวิธีหนึ่งที่จะรอดพ้นจากการตกเป็นประเทศอาณานิคม

2. ปัจจัยด้านสติปัญญาและความคิดตามแบบตะวันตก ชาวยุโรปที่เป็นพ่อค้า นักผจญภัย และบาทหลวงหรือหมอสอนศาสนาซึ่งเข้ามาในเมืองไทย นอกจากจะมีความประสงค์ตามภารกิจแล้วยังได้เผยแพร่ตามแบบความคิดของตนทำให้มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงหลายประการเกิดขึ้นในไทย เช่น หมอแมคฟาร์แลนด์ (Samuel G. McFarland) ได้เสนอแผนการตั้งวิทยาลัยที่กรุงเทพฯ สำหรับให้การศึกษาแก่คนหนุ่มสาวของไทย

3. ปัจจัยทางด้านประสบการณ์จากต่างประเทศ โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จประพาสต่างประเทศทั้งในเอเชียและยุโรป ซึ่งมีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหลายด้าน และที่สำคัญมากคือ ทุกครั้งที่เสด็จกลับมาจะมีการเปลี่ยนแปลงการศึกษาไปในทางที่ดีเสมอ ดังเช่น ทอดพระเนตรเห็นโรงเรียนของตะวันตกก็มีพระราชประสงค์ให้ตั้งโรงเรียนศึกษาภาษาและวิชาการของตะวันตกขึ้นในประเทศไทย

4. ปัจจัยทางการเลิกทาส การเลิกทาสเป็นพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมาตั้งแต่ขึ้นครองราชย์ แต่ปัญหาก็มีอยู่มากจึงต้องกระทำแบบค่อยเป็นค่อยไป และปัญหาหลังจากเลิกทาสที่สำคัญคือ การประกอบอาชีพของทาสที่เป็นไท เพราะเดิมทาสอยู่กับนายไม่มีอาชีพของตนเอง เมื่อเลิกทาสแล้วหากไม่มีความรู้ยอมหางานทำไม่ได้ ดังนั้นจึงได้มีพระราชดำริจัดการศึกษาให้กับทาสอย่างกว้างขวาง โดยให้มีอาจารย์สอนหนังสือและสอนเลข ทูทๆ พระอาราม การศึกษาจึงทำให้ทาสที่เป็นไทมีความรู้ประกอบอาชีพได้และทำให้เศรษฐกิจไทยขยายตัวมากขึ้น

5. ปัจจัยทางด้านความต้องการบุคคลเข้ารับราชการ เมื่อพระบรมราโชบายของรัชกาลที่ 4 และรัชกาลที่ 5 เน้นการปรับตัวให้ประเทศไทยมีความทันสมัย มีระบบการบริหารที่ทัดเทียมกับประเทศตะวันตก ความต้องการบุคคลที่มีความรู้ความสามารถจากการศึกษาวิชาการแขนงต่างๆ ย่อมมีมากตามไปด้วย เพราะหน่วยงานมีการขยายตัวและจัดตั้งหน่วยงานใหม่ จึงมีการปฏิรูปการศึกษาโดยการจัดตั้งโรงเรียนเพื่อผลิตคนมารับราชการ

จากสาเหตุและความจำเป็นที่ต้องจัดการศึกษาทั้ง 5 ปัจจัยที่ได้กล่าวมา พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าจึงทรงเริ่มตั้งโรงเรียนขึ้นเพื่อจัดการศึกษาตามแบบแผนปัจจุบัน โดยมีลำดับดังนี้

พ.ศ. 2414 ทรงเริ่มตั้งโรงเรียนเพื่อจัดการศึกษาตามแบบแผนปัจจุบัน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อผลิตคนเข้ารับราชการ รวมทั้งได้ส่งพระบรมวงศานุวงศ์และผู้ที่มีความสามารถไปเรียนวิชาการต่างประเทศ เพื่อจะได้นำวิชาความรู้มาใช้ในการพัฒนาบ้านเมือง

พ.ศ. 2424 ทรงตั้งโรงเรียนนายทหารมหาดเล็ก เพื่อผลิตคนเข้ารับราชการ โดยฝึกสอนคนที่มาเป็นนายร้อยนายสิบในกรมทหารมหาดเล็ก

พ.ศ. 2425 ย้ายโรงเรียนนายทหารมหาดเล็ก มาตั้งที่พระตำหนักสวนกุหลาบ เนื่องจากมีนักเรียนเป็นจำนวนมาก เรียกว่า “โรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบ” แต่ก็ยังผลิตคนได้ไม่พอกับความต้องการ กรมต่างๆ จึงตั้งโรงเรียนเพื่อผลิตเอง ซึ่งกรมมหาดเล็กได้ตั้งโรงเรียนทำแผนที่ขึ้นในพ.ศ. เดียวกันนี้เป็นกรมแรก

พ.ศ. 2427 ทรงตั้งโรงเรียนวัดมหารณพารามสำหรับราษฎรทั่วไปส่งผลให้ประชาชนตื่นตัวในเรื่องการศึกษามากขึ้น และบรรดาขุนนางตามหัวเมืองต่างๆ ก็อยากให้มีการตั้งโรงเรียนในท้องถิ่นของตน จึงได้รับพระบรมราชานุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนขึ้นใน 8 จังหวัดคือ พระนคร ศรีอยุธยา จำนวน 4 โรงเรียน อ่างทอง จำนวน 2 โรงเรียน นอกจากนั้นจังหวัดละ 1 โรงเรียน ได้แก่ จังหวัดลพบุรี อุทัยธานี นครปฐม ราชบุรี เพชรบุรี และสมุทรปราการ และต่อมาในกรุงเทพฯ ทรงให้ตั้งเพิ่ม 17 โรง เมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2428 จึงมีโรงเรียนทั้งหมดจำนวน 30 โรง มีนักเรียนจำนวน 2,044 คน และก็มีโรงเรียนราษฎรเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ

พ.ศ. 2435 กระทรวงธรรมการ ตั้งโรงเรียนฝึกหัดอาจารย์ (Royal Normal College) ที่โรงเรียนเด็กสะพานดำ ถนนบำรุงเมือง ตำบลสวนมะลิ พระนคร

พ.ศ. 2442 ตั้งโรงเรียนฝึกหัดข้าราชการฝ่ายพลเรือน เพื่อผลิตคนเข้ารับราชการ ต่อมาเมื่อ พ.ศ. 2445 เปลี่ยนชื่อเป็น “โรงเรียนมหาดเล็ก” และในที่สุดได้รับการยกฐานะเป็น “จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย” ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกของประเทศไทย เมื่อวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2459

การตั้งโรงเรียนขึ้นเพื่อจัดการศึกษาตามแบบแผนปัจจุบัน ได้ส่งผลให้หน่วยงานต่างๆ ตั้งโรงเรียนของตนขึ้นเพื่อผลิตบุคลากรหน่วยงานของตน รวมทั้งการจัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดอาจารย์ของกระทรวงธรรมการ เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ. 2435 ที่โรงเรียนเด็กสะพานดำ ถนนบำรุงเมือง ตำบลสวนมะลิ ก็ถือเป็นจุดกำเนิดของสถาบันการศึกษาระดับมัธยมศึกษาของไทยขึ้นตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา และจากการศึกษาสาเหตุและความจำเป็นที่ต้องจัดการศึกษาของไทย จะพบว่าการจัดการศึกษาในอดีตนั้นมีจุดมุ่งหมายเพื่อปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรม นำความรู้ที่ได้ไปใช้ประกอบอาชีพและการดำเนินชีวิต โดยมีสถานที่จัดการศึกษาคือ วัด วัง และครอบครัว ต่อมาเมื่อโลกมีความเจริญก้าวหน้ามากขึ้นจากการติดต่อกับประเทศมหาอำนาจตะวันตก รวมทั้งต้องเอาตัวรอดจากการตกเป็นประเทศอาณานิคมในขณะนั้นประเทศไทยจำเป็นต้องพัฒนาคนให้มีความรู้ความสามารถก้าวหน้าทันการเปลี่ยนแปลง

นั้นประกอบกับการที่จำนวนประชากรเพิ่มจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ สังคมก็มีความสลับซับซ้อนเพิ่มขึ้นจำเป็นต้องมีการแบ่งงานกันทำ โดยจัดคนเข้าทำงานในตำแหน่งหน้าที่ต่างๆ ในสังคมตามความสามารถ สถาบันการศึกษาจึงต้องปรับรูปแบบการจัดการศึกษาเพื่อผลิตคนให้ได้ตามความต้องการของสังคม สถาบันทางสังคมคือ “โรงเรียน” จึงขึ้นมาทำหน้าที่และมีบทบาทต่อการจัดการศึกษาโดยตรงแทนวัด วัง และครอบครัว ซึ่งได้แสดงให้เห็นถึงบทบาทและหน้าที่ของการศึกษาในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีคุณภาพ เพื่อเป็นปัจจัยพื้นฐานในการพัฒนาประเทศ โดยมีสถาบันการศึกษากระทำหน้าที่นี้อย่างเด่นชัดตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

### 2.3.2 วิวัฒนาการด้านการดำเนินการกิจของมหาวิทยาลัยราชภัฏ

การศึกษารูปแบบการดำเนินการกิจของมหาวิทยาลัยราชภัฏ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทราบถึงวิวัฒนาการด้านการดำเนินการกิจตั้งแต่เริ่มต้นในอดีต เพื่อสร้างความเข้าใจและเป็นแนวทางปรับปรุงรูปแบบการดำเนินการกิจที่สอดคล้องกับความต้องการของสังคมในปัจจุบันและอนาคต ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้ศึกษาการดำเนินการกิจตั้งแต่ก่อตั้งโรงเรียนฝึกหัดอาจารย์ จนพัฒนาการมาเป็นโรงเรียนฝึกหัดครู วิทยาลัยครู สถาบันราชภัฏ มาสู่มหาวิทยาลัยราชภัฏ

นอกจากนั้นสถาบันฝึกหัดครูที่มีจุดเริ่มมาจากโรงเรียนฝึกหัดอาจารย์ ยังประกอบไปด้วยสถาบันที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการอีกหลายแห่ง ได้แก่ วิทยาลัยพลศึกษา วิทยาลัยช่างศิลป์ วิทยาลัยนาฏศิลป์ และหน่วยงานที่สังกัดในมหาวิทยาลัย ได้แก่ คณะครุศาสตร์ คณะศึกษาศาสตร์ คณะอุตสาหกรรมและวิทยาศาสตร์ แต่ที่ผู้วิจัยได้ศึกษาและจะกล่าวถึงนี้เป็นการฝึกหัดครูเฉพาะในส่วนของโรงเรียนฝึกหัดครูที่ได้พัฒนามาเป็นมหาวิทยาลัยราชภัฏในปัจจุบัน โดยแบ่งการศึกษาเป็นช่วงเวลาตามการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเป็น 6 ยุคดังนี้

ยุคที่ 1 ยุคตั้งแต่เริ่มก่อตั้งเป็นโรงเรียนฝึกหัดอาจารย์ (ช่วงปี พ.ศ. 2435-2456)

ยุคที่ 2 ยุคโรงเรียนฝึกหัดครู (ช่วงปี พ.ศ. 2456-2501)

ยุคที่ 3 ยุควิทยาลัยครู (ช่วง พ.ศ. 2501-2528)

ยุคที่ 4 ยุคสหวิทยาลัย (ช่วง พ.ศ. 2528-2535)

ยุคที่ 5 ยุคสถาบันราชภัฏ (ช่วงปี พ.ศ. 2536-2546)

ยุคที่ 6 ยุคมหาวิทยาลัยราชภัฏ (ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา)

โดยมีรายละเอียดของแต่ละยุคดังนี้

ยุคที่ 1 ยุคตั้งแต่เริ่มก่อตั้งเป็นโรงเรียนฝึกหัดอาจารย์ (ช่วงปี พ.ศ. 2435-2456)

ผู้วิจัยศึกษายุคนี้แบ่งเป็น 4 ระยะคือ การจัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดอาจารย์สายสวัสดิ์ธัญญาคาร การจัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดอาจารย์เทพศิรินทร์ การจัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดครูฝั่งตะวันตก และการจัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดอาจารย์ฝั่งตะวันตก โดยมีรายละเอียดของแต่ละระยะดังนี้

### (1) การจัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดอาจารย์สายสวัสดิ์ธรรมาคาร

การพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าทัดเทียมประเทศตะวันตกนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องจัดการศึกษาให้มีคุณภาพเพื่อสร้างคนให้มีความรู้ความสามารถ และบุคคลที่มีบทบาทสำคัญยิ่งในการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพก็คือ ครูที่มีคุณภาพนั่นเอง การตั้งโรงเรียนฝึกหัดอาจารย์เพื่อผลิตครูที่มีความเชี่ยวชาญด้านการสอนโดยตรงจึงเป็นเรื่องที่จำเป็นอย่างยิ่ง ดังความตอนหนึ่งในหนังสือที่เจ้าพระยาภาสกรวงษ์ กราบทูลพระเจ้านั่งยาเชอกรมหมื่นสมมตอมรพันธุ์ (พระเจ้าน้องยาเชอในรัชกาลที่ 5 ทรงเป็นราชเลขาธิการในรัชกาลนี้ด้วย) เกี่ยวกับการขอเช่าเรือนปั้นหยาของพระยาอมรรัตน์ราชมานิตเพื่อทำเป็นสถานที่ตั้งสถาบันการฝึกหัดครูแห่งแรกว่า “.....การที่ข้าพเจ้าคิดเช่าที่เป็นโรงเรียนฝึกหัดอาจารย์นั้น เพราะเห็นด้วยเกล้าฯ ว่า โรงเรียนฝึกหัดอาจารย์นั้นเป็นสิ่งสำคัญ การเล่าเรียนศึกษา ต้องอาศัยโรงเรียนชนิดนี้ จึงจะมีอาจารย์สั่งสอนให้เป็นแบบแผนเจริญต่อไป” หลังจากนั้นได้เริ่มเตรียมการก่อตั้งในสมัยที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมศึกษาธิการ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อผลิตครูที่มีความรู้ความชำนาญในการจัดการศึกษาของชาติอย่างเป็นระบบซึ่งได้ปรากฏหลักฐานที่แสดงถึงพระราชประสงค์ของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพในจดหมายของมิสเตอร์ มอรันต์ (Mr. R. L. Morunt) เรียนมายังเจ้าพระยาภาสกรวงษ์จากเอกสารกระทรวงศึกษาธิการ ศธ. 53. 1/1 เรื่อง สัญญามิเตอร์กรินรอด ลงวันที่ 15 พฤษภาคม ร.ศ. 111 หน้า 4 จากกองจดหมายเหตุแห่งชาติ (อ้างอิงในนิพนธ์ เลิศณรงค์, 2531) ว่า “.....ที่พระเจ้าน้องยาเชอฯ เสนาบดีเกล้าได้ทรงคิดไว้ว่า จะตั้งขึ้นสำหรับฝึกหัดครูนั้น ความประสงค์สำคัญนั้นเพื่อจะสอนครูต่อไปภายหน้าสำหรับโรงเรียนในประเทศนี้ให้รู้จักแบบแผนการสอนและการฝึกหัดอย่างแท้จริงที่แท้ จะได้เป็นแบบแผนอย่างดี แลเป็นหลักถานในโรงเรียนทั่วไป” แต่การจัดตั้งก็เป็นไปอย่างล่าช้าด้วยปัญหาต่างๆ มากมาย ไม่ว่าจะเป็นด้านบุคลากร ด้านสถานที่และด้านงบประมาณ จึงยังไม่ได้ดำเนินการให้เรียบร้อยสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพก็ต้องทรงย้ายไปรับหน้าที่ที่กระทรวงมหาดไทย และเนื่องจากสมัยนั้นยังไม่มีคนไทยที่มีความรู้ความสามารถในการจัดตั้งสถาบันฝึกหัดครู จึงได้มอบหมายให้ชาวต่างชาติคือ มิสเตอร์มอรันต์ มาเป็นผู้ดำเนินการ ในที่สุดก็ได้มิสเตอร์กรินรอด (Mr. G. Grindrod) ชาวอังกฤษ ซึ่งเป็นผู้ที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรี สาขาวิชานิเวศวิทยาจากมหาวิทยาลัยออกซ์ฟอร์ด และมีความรู้และประสบการณ์เชี่ยวชาญด้านนี้โดยตรงมาเป็นอาจารย์ใหญ่คนแรก (Mr. G. Grindrod B.A. of New College Oxford and on the Staff of the Diocesan Teachers' Training College) โรงเรียนฝึกหัดอาจารย์แห่งแรกจึงถูกก่อตั้งโดยมีจุดประสงค์เพื่อผลิตครูเข้าสู่ระบบโรงเรียน เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ. 2435 ที่โรงเรียนเด็กถนนบำรุงเมือง ตำบลสวนมะลิ พระนคร (โรงเรียนสายสวัสดิ์ธรรมาคารหรือโรงเรียนเบญจมราชาธิศในสมัยต่อมา ปัจจุบันได้ถูกรื้อเรียบร้อยแล้ว) ซึ่งโรงเรียนเด็กนี้เป็นสถานสงเคราะห์เด็กกำพร้าอนาถา ที่ตั้งขึ้นโดยพระดำริของพระอัครชายาเธอพระองค์สายสวัสดิ์ภริยา กรมขุนสุทธาสินีนาฏ

(พระวิมาดา) ในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อบำเพ็ญพระกุศลประทานพระเจ้าลูกเธอเจ้าฟ้านางจรัสศรี พระธิดาองค์ที่ 2 ซึ่งสิ้นพระชนม์ไป

การจัดการศึกษาของโรงเรียนฝึกหัดอาจารย์ ในเริ่มแรกนั้นได้ทำการสอนระดับประโยคครูประถม โดยแบ่งเป็น 2 แผนก คือ

1. แผนกฝึกหัดอาจารย์สอนภาษาไทย ต้องเรียนให้ได้ประกาศนียบัตรไม่เกินหนึ่งปีครึ่ง

2. แผนกฝึกหัดอาจารย์สอนภาษาอังกฤษ ต้องเรียนให้ได้ประกาศนียบัตรไม่เกินสามปี

โดยได้กำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครเข้าเรียนดังนี้

(1) นักเรียนผู้ใดสมัครเข้าเรียนในแผนกไทย จะต้องสอบวิชาหนังสือไทยประโยคสองได้แล้ว แลจะต้องรู้เลขมากกว่าที่สอบไล่ในประโยคสองนั้น

(2) นักเรียนสมัครเข้าเรียนในแผนกอังกฤษ จะต้องได้ประกาศนียบัตรประโยคบูรพทแลประโยค 2 ไทยแล้ว แลจะต้องเข้าสอบในแสดนคาด 1 แสดนคาด 2 ในภาษาอังกฤษได้แล้วด้วย นักเรียนที่มีคุณสมบัติตามนี้เมื่อเข้าเรียนจะต้องทำสัญญากับกรมศึกษาธิการ ดังนี้

“นาย.....นักเรียนยอมสมัครเป็นนักเรียนในโรงเรียนฝึกหัดอาจารย์ ตั้งแต่วันได้ลงชื่อในหนังสือสัญญานี้ไปจนสอบได้วิชา แลรับประกาศนียบัตร คือหนังสือสำคัญซึ่งกรมศึกษาธิการจะได้อนุญาตให้ ถ้านาย.....นักเรียนได้เรียนวิชา ได้รับประกาศนียบัตรแล้ว จะต้องรับราชการเป็นครูในกรมศึกษาธิการต่อไปอีก 3 ปี เมื่อสิ้นเขตเวลานี้แล้วจึงจะพ้นจากหนังสือสำคัญนี้ แลไปทำการเลี้ยงชีวิตด้วยวิชานั้นในที่อื่นได้ตามปรารถนา.....นาย.....นักเรียนจะออกจากโรงเรียนในระหว่างที่กำหนดด้วยเหตุอย่างหนึ่ง อย่างไม่ยอมให้ยอมให้ออก จะต้องคืนเงินเท่าที่ได้รับไปแล้วตั้งแต่วันที่สัญญานี้ จนถึงวันที่ออกนั้นให้กรมศึกษาธิการจนครบถ้วน”

ในการเปิดสอนรุ่นแรกนั้นมีนักเรียนสมัครเข้าเรียน 3 คนคือ 1. นายนกยูง วิเศษกุล (พระยาสุรินทราชา) 2. นายบุญรอด เศรษฐบุตร (พระยาภิรมย์ภักดี) 3. นายสุ่ม แต่เรียนได้ไม่ถึงปีนายบุญรอดและนายสุ่มก็ได้ลาออก เหลือเพียงนายนกยูงและได้มีผู้มาสมัครเข้าเรียนเพิ่มอีก 3 คนคือ 1. นายสนั่น เทพหัสดิน ณ.อยุธยา (เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี) 2. นายสด ผลพันธิน (หลวงสังฆวิทย์วิสุทธิ) และ 3. นายเหม ผลพันธิน (พระยาโอวาทวรกิจ) ต่อมานายนกยูงได้ลาออกไปรับราชการครูที่โรงเรียนราชกุมาร พร้อมทั้งมีสเตอร์กรินรอด ก็ได้ลาออกจากตำแหน่งอาจารย์ใหญ่เช่นกัน และมีผู้มาเป็นอาจารย์ใหญ่คนที่ 2 คือ มีสเตอร์เอเนสต์ ยัง

จนกระทั่งปี พ.ศ. 2437 นักเรียนทั้งสามคนได้สอบไล่ได้เป็นครูประกาศนียบัตรเป็นรุ่นแรก โดยนายสนั่น เทพหัสดิน ณ.อยุธยา กับนายเหม ผลพันธินได้ประกาศนียบัตรครูสอนภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ส่วนนายสด ผลพันธินสอบได้ประกาศนียบัตรครูสอนภาษาไทยอย่างเดียว หลังจากนั้นก็มีผู้มาสมัครเรียนอีก 6 คนคือ 1. นายโห้ กาศดิษฐ์ (พระยาเทพศาสตร์สถิตย์) 2. นายเหลียม ลักษณสูตร (พระยาลักษณสูตรสุนทร) 3. นายหงวน (ขุนจรูญชวนะพัฒน์) 4. นายช่วง อิศรภักดี (หลวงประสานศุภพจน์) 5. นายสันทัด เทพหัสดิน ณ.อยุธยา (พระยานุกิจวิบูล)



6. นายปุ่น และในปี พ.ศ. 2438 นายเออนเนสต์ ยัง ได้ลาออกจากตำแหน่งอาจารย์ใหญ่ จึงได้ตั้ง นายคัลลว ยี ขอนสัน มารับตำแหน่งอาจารย์ใหญ่คนที่ 3 ต่อมาในปี พ.ศ. 2439 ได้มีจำนวน นักเรียนเพิ่มเป็น 26 คน และโรงเรียนก็ได้เจริญรุ่งเรืองขึ้นเรื่อยๆ รวมทั้งนายคัลลว ยี ขอนสัน ก็ได้เลื่อนตำแหน่งเป็นผู้ตรวจและจัดการโรงเรียนในปี พ.ศ. 2440 นายเอฟ ยี เทรส จึงได้รับ ตำแหน่งอาจารย์ใหญ่คนที่ 4 และได้ดำรงตำแหน่งต่อมาเป็นเวลา 20 ปี

### (2) การจัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดอาจารย์เทพศิรินทร์

โรงเรียนฝึกหัดอาจารย์ดำเนินการผลิตครูด้วยความก้าวหน้ามาเรื่อยๆ จนกระทั่ง ในปีพ.ศ. 2445 ก็ได้ย้ายจากโรงเรียนเล็กไปทำการสอนที่ ดึกแมนนฤมิตร วัดเทพศิรินทราวาส เรียกว่า “โรงเรียนฝึกหัดอาจารย์เทพศิรินทร์”

โรงเรียนฝึกหัดอาจารย์เทพศิรินทร์ ก่อตั้งจากการย้ายสถานที่ของโรงเรียนฝึกหัดอาจารย์ มาทำการสอนที่ดึกแมนนฤมิตร เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2445 เรียกว่า “โรงเรียนฝึกหัดอาจารย์ เทพศิรินทร์” เปิดสอน 2 แผนก คือ แผนกโรงเรียนฝึกหัดอาจารย์และแผนกโรงเรียนประถม (ใช้ เป็นที่ฝึกหัดการสอนของนักเรียนฝึกหัดอาจารย์) สำหรับแผนกโรงเรียนฝึกหัดอาจารย์นั้นเปิดสอน หลักสูตรสำหรับอาจารย์ชั้นประถมศึกษาที่มีทั้งวิชาสามัญและวิชาครู ต่อมาในปี พ.ศ. 2446 ได้ขยาย การฝึกหัดครูให้มีวุฒิสูงขึ้นตามข้อบังคับของกรมศึกษาธิการที่ให้เปิดสอนวิชาครูมัธยมซึ่งใช้เวลา เรียน 2 ปีโดยรับผู้สอบไล่ได้ประกาศนียบัตรครูประถมและผู้ที่สอบไล่ได้ชั้นมัธยมศึกษาเข้าเรียนต่อ

### (3) การจัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดครูฝั่งตะวันตก

โรงเรียนฝึกหัดครูฝั่งตะวันตก ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2446 เพื่อมุ่ง ฝึกหัดครูสอนในระดับมูลศึกษาและระดับประถมศึกษาใช้เวลาเรียน 1 ปี ปรากฏว่าประสบ ผลสำเร็จมากเพราะหลักสูตรที่สอนเป็นหลักสูตรที่ใช้เวลาเรียนระยะเวลาสั้นๆ สำหรับผู้ที่มีความรู้ พอสมควรที่สนใจจะเป็นครูให้มีความรู้ความเข้าใจในวิชาที่สอน และเพิ่มพูนความรู้ในวิชาต่างๆ ไป เพื่อเป็นครูชั้นมูลศึกษาและระดับประถมศึกษา เมื่อมีนักเรียนมากขึ้นและโรงเรียนฝึกหัดอาจารย์ เทพศิรินทร์สามารถผลิตครูให้โรงเรียนในกรุงเทพฯได้แล้ว กระทรวงธรรมการจึงกำหนดให้รับแต่ นักเรียนที่ส่งมาจากมณฑลต่างๆ เพื่อฝึกหัดให้ออกไปเป็นครูตามหัวเมือง เรียกว่า “หลักสูตรครู หัวเมือง” ใช้เวลาเรียน 2 ปี นอกจากนั้นยังได้เริ่มก่อตั้งโรงเรียนฝึกหัดครูขึ้นตามมณฑลต่างๆ ของประเทศขึ้นอีกหลายแห่ง แห่งแรกที่จัดตั้งขึ้นคือโรงเรียนฝึกหัดครูมณฑลกรุงเก่า โดยก่อตั้ง เมื่อ พ.ศ. 2448 ซึ่งในปัจจุบันก็คือ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

### (4) การจัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดอาจารย์ฝั่งตะวันตก

ในปี พ.ศ. 2449 กรมศึกษาธิการได้ดำเนินการรวมกิจการการฝึกหัดครูของ โรงเรียนฝึกหัดอาจารย์เทพศิรินทร์กับโรงเรียนฝึกหัดครูฝั่งตะวันตก โดยมีจุดประสงค์ 2 ประการ คือ (1) เพื่อขยายการฝึกหัดครูชั้นต้นไปให้หัวเมืองเป็นผู้จัด เพราะต้องการลดค่าใช้จ่าย (2) เพื่อ จัดเป็นโรงเรียนประจำจะได้อบรมด้านความประพฤติให้เหมาะสมกับความเป็นครู และในช่วงนี้

การจัดการศึกษาของประเทศก็ได้แพร่หลายออกไปมากขึ้น แต่การฝึกหัดครูก็ยังไม่สามารถผลิตครูได้ตามความต้องการ กรมศึกษาธิการจึงได้ใช้วิธีจัดให้มีชั้นเตรียมชั้นในโรงเรียนฝึกหัดอาจารย์ โดยเปิดรับนักเรียนที่สอบไล่ได้ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 หรือปีที่ 2 เข้าเรียน เมื่อครบ 1 ปีจะได้เลื่อนชั้นไปเรียนชั้นปีที่ 1 ของโรงเรียนฝึกหัดอาจารย์ต่อไป ส่วนผู้ที่จบชั้นมัธยมบริบูรณ์ก็เข้าเรียนชั้นปีที่ 1 ของโรงเรียนฝึกหัดอาจารย์เลย และในปีเดียวกันนี้ (พ.ศ. 2453) ได้มีประกาศของกรมศึกษาธิการให้เปิดรับนักเรียนเฉลยศักดิ์ (นักเรียนทุนส่วนตัว) เข้าเป็นนักเรียนฝึกหัดอาจารย์ด้วย นักเรียนเหล่านี้จะต้องเสียเงินค่ากินอยู่เดือนละ 10 บาท เมื่อสอบไล่ได้ประโยคครูแล้ว กรมศึกษาธิการมิได้บังคับให้ต้องเข้ารับราชการเหมือนนักเรียนหลวงแต่จะมีสิทธิเท่าเทียมกัน และได้ดำเนินการผลิตครูมาเรื่อยๆ ต่อมาในปี พ.ศ. 2456 จึงได้เปลี่ยนชื่อจากโรงเรียนฝึกหัดอาจารย์เป็น “โรงเรียนฝึกหัดครู” เนื่องจาก “อาจารย์” ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า “โปรเฟสเซอร์” หรือ “ตีวเตอร์” หมายถึงผู้ที่ทำการสอนวิชาเฉพาะสิ่งเฉพาะอย่าง และคำว่า “ครู” ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า “ทีชเชอร์” หมายถึง ผู้สอนนักเรียนตามชั้นต่างๆ ดังนั้น จึงได้เปลี่ยนชื่อเป็น “โรงเรียนฝึกหัดครูฝั่งตะวันตก” และดำเนินการมาเรื่อยๆ จนถึงปี พ.ศ. 2456 ได้โอนมารวมเข้าสังกัดเป็นแผนกหนึ่งของโรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่ยังคงสอนอยู่ที่เดิม จนถึงปี พ.ศ. 2458 ได้ย้ายนักเรียนมาเรียนที่วังใหม่ ตำบลปทุมวัน ซึ่งเป็นบริเวณสนามกีฬาแห่งชาติในปัจจุบัน และได้เป็นส่วนหนึ่งของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเมื่อวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2456 (นิพัทธ์ เลิศณรงค์, 2531: 53-75)

จากการศึกษาการดำเนินการกิจของโรงเรียนฝึกหัดอาจารย์ตั้งแต่ยุคเริ่มก่อตั้ง จนกระทั่งถึงยุคที่เปลี่ยนเป็นโรงเรียนฝึกหัดครู พบว่า การกิจของโรงเรียนฝึกหัดอาจารย์มีเฉพาะการผลิตครู โดยได้มีการพัฒนาการก่อตั้งอย่างเป็นระบบ และได้รับการยอมรับว่าเป็นโรงเรียนในระดับชั้นอุดมศึกษา และได้มีการขยายการจัดตั้งไปในส่วนภูมิภาคเพื่อผลิตครูผู้สอนในระดับชั้นมูลศึกษาเป็นหลัก โดยเริ่มแรกในปี พ.ศ. 2435 นั้นได้ทำการสอนระดับประโยคครูประถม โดยแบ่งเป็น 2 แผนก คือ 1. แผนกฝึกหัดอาจารย์สอนภาษาไทย ต้องเรียนให้ได้ประกาศนียบัตรไม่เกินหนึ่งปีครึ่ง และ 2. แผนกฝึกหัดอาจารย์สอนภาษาอังกฤษ ต้องเรียนให้ได้ประกาศนียบัตรไม่เกินสามปี เมื่อจบแล้วจะได้รับประกาศนียบัตรครูสอนภาษาไทยและประกาศนียบัตรครูสอนภาษาอังกฤษ ต่อมาเมื่อตั้งโรงเรียนฝึกหัดครูตะวันตกได้เปิดสอนเพิ่มเติมคือ หลักสูตรครูมูลศึกษา เพื่อส่งครูไปสอนตามหัวเมืองต่างๆ ต่อมาเมื่อรวมโรงเรียนฝึกหัดอาจารย์เทพศิรินทร์กับโรงเรียนฝึกหัดครูฝั่งตะวันตกเข้าเป็นโรงเรียนอาจารย์ฝั่งตะวันตก ได้ทำการเปิดสอน 3 หลักสูตร คือ หลักสูตรประกาศนียบัตรชั้นมูลศึกษา ประถมศึกษา และมัธยมศึกษา ส่วนโรงเรียนฝึกหัดครูเมืองกรุงเก่าได้จัดสอนวิชาสามัญตามหลักสูตรมัธยมศึกษา 1-2-3 แต่เพิ่มวิชาครู โดยคัดเลือกนักเรียนตามหัวเมืองในมณฑลกรุงเก่า คือ หัวเมืองกรุงเก่า อ่างทอง สระบุรี ลพบุรี พรหมบุรี อินทร์บุรี

และสิงห์บุรี มาฝึกหัดเป็นครูเพื่อส่งไปยังโรงเรียนต่างๆ ในมณฑล ซึ่งโรงเรียนฝึกหัดครูเหล่านี้ได้ทำการฝึกหัดครูเพื่อสอนนักเรียนชั้นมูลศึกษาเป็นสำคัญ

### ยุคที่ 2 ยุคโรงเรียนฝึกหัดครู (ช่วงปี พ.ศ. 2456-2501)

ตั้งแต่การจัดตั้งโรงเรียนขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นระบบจนถึงปี พ.ศ. 2453 นั้นไม่ได้กำหนดว่า การเรียนเป็นหน้าที่แต่อย่างใด นอกจากนั้นยังพบว่า การตั้งโรงเรียนเพื่อมีจุดมุ่งหมายผลิตคนเข้ารับราชการนั้นได้เกิดการว่างงานมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2449 บุตรหลานเกษตรกรรมเมื่อมาเรียนหนังสือแล้วไม่ยอมกลับไปทำเกษตรกรรมในถิ่นเดิม (วิทย์ วิศทเวทย์, 2544 : 11) และคนทั่วไปก็ไม่นิยมส่งบุตรหลานเข้าเรียน แต่รัฐเล็งเห็นถึงความสำคัญของการศึกษาและมีความจำเป็นต้องขยายการศึกษาของมวลชนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น เพื่อประโยชน์ในการสร้างความเจริญของประเทศ รัฐจึงประกาศโครงการศึกษาหลายฉบับ ฉบับแรกคือ พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 กำหนดให้เด็กทุกคนที่มีอายุ 7 ขวบ ต้องเข้าโรงเรียนจนกระทั่งอายุ 14 ขวบ รวมทั้งชักจูงให้ประชาชนประกอบอาชีพอื่น จึงเกิดแนวคิดที่จะใช้โรงเรียนเป็นเครื่องมือ (นิตยา พรหมวนิช, 2547: 63) ดังนั้นการจัดการศึกษาในยุคโรงเรียนฝึกหัดครู จึงมีการขยายหลักสูตรการผลิตครูทางสายวิชาชีพเพิ่มขึ้นจากสายสามัญ เพื่อเป็นครูผู้สอนระดับต้นคือชั้นมูลศึกษาเป็นหลัก โดยการจัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดครูกสิกรรมขึ้นในหลายมณฑล เช่น ปี พ.ศ. 2465 โรงเรียนฝึกหัดครูกสิกรรม จังหวัดนครปฐม ปี พ.ศ. 2466 ตั้งโรงเรียนฝึกหัดครูกสิกรรมมณฑลอุดรธานี ปี พ.ศ. 2468 ตั้งโรงเรียนฝึกหัดครูกสิกรรมมณฑลพายัพและโรงเรียนประถมกสิกรรมจังหวัดมหาสารคามรวมทั้งสิ้น 4 แห่ง ทั้งนี้ได้เปิดสอนเพิ่มเติมในหลักสูตรประกาศนียบัตรจังหวัด (ครู ว.) แผนกกสิกรรมและหลักสูตรครูมูลกสิกรรม ต่อมาภายหลังได้เปิดสอนหลักสูตรประกาศนียบัตรมณฑล ซึ่งเป็นหลักสูตรที่มีการเรียนวิชากสิกรรมร่วมกับวิชาสามัญ เพื่อเป็นการผลิตครูให้สอดคล้องตามความต้องการของรัฐที่ต้องสนับสนุนการประกอบอาชีพเกษตรกรรมในท้องถิ่นเป็นหลัก หลังจากนั้นก็ขยายเพิ่มเติมสายวิชาชีพอื่นนอกจากกสิกรรมคือ วิชาการเรือนและวิชาการช่างสตรี (อาชีพศึกษา) โดยเปิดสอนหลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาการศึกษาและหลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาการศึกษา (อาชีพศึกษา) และในปี พ.ศ. 2479 ได้เปิดสอนหลักสูตรประกาศนียบัตรครูประชาบาล หลักสูตรครูมัธยมศึกษา งานสันตและหลักสูตรครูการอนุบาลและครูการเรือน

โรงเรียนฝึกหัดครูได้ดำเนินการจัดการศึกษามาเรื่อยๆ เพื่อผลิตครูสำหรับการศึกษาภาคบังคับและขยายเพิ่มในสายวิชาชีพนอกเหนือจากกสิกรรม คือ วิชาการเรือนและวิชาการช่างสตรี (อาชีพศึกษา) รวมทั้งเริ่มมีการพัฒนาสถานภาพให้สูงขึ้นเป็นวิทยาลัยครู โดยใช้หลักสูตรเป็นเกณฑ์ กล่าวคือ เมื่อโรงเรียนฝึกหัดครูแห่งใดมีความพร้อมสามารถเปิดสอนระดับประกาศนียบัตรวิชาการศึกษาชั้นสูงแล้ว กรมการฝึกหัดครูก็จะประกาศยกฐานะเป็นวิทยาลัยครู ในยุคนี้ภารกิจของโรงเรียนฝึกหัดครูยังคงเหมือนยุคโรงเรียนฝึกหัดอาจารย์คือ การผลิตครู แต่ได้มีการเปิดสอนหลากหลายหลักสูตรมากขึ้น

### ยุคที่ 3 ยุควิทยาลัยครู (ช่วง พ.ศ. 2501-2528)

เมื่อปรับสถานภาพจากโรงเรียนฝึกหัดครูมาเป็นวิทยาลัยครู ภารกิจของวิทยาลัยครูได้เพิ่มจากการผลิตครูระดับประกาศนียบัตรวิชาการศึกษาและประกาศนียบัตรการศึกษาชั้นสูงเพียงอย่างเดียวมาเป็นการฝึกอบรมครูในลักษณะของวิชาชุดและการสอนทางไปรษณีย์เพื่อปรับปรุงคุณภาพครูด้วยจนกระทั่งพ.ศ. 2518 ได้มีพระราชบัญญัติวิทยาลัยครูฉบับแรก เพื่อยกฐานะเป็นสถาบันอุดมศึกษาและมีภารกิจเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ได้กำหนดให้วิทยาลัยครูมีภารกิจหลัก 5 ประการ คือ จัดการศึกษา การวิจัย ส่งเสริมวิชาชีพและวิถะฐานะครู บริการวิชาการแก่สังคม และทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม บทบาทของวิทยาลัยครูจึงเปลี่ยนจากการผลิตและฝึกอบรมครูมาเป็นภารกิจ 5 ประการและมุ่งประโยชน์ต่อชนบทและท้องถิ่น หลังจากนั้นในวันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ. 2527 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิทยาลัยครูฉบับที่ 2 ให้วิทยาลัยครูสามารถจัดการศึกษาสาขาวิชาต่างๆได้ตามความต้องการของท้องถิ่น ส่งผลให้วิทยาลัยครูมีการปรับการจัดการศึกษาคือขยายการผลิตครูในระดับประกาศนียบัตรไปสู่การผลิตครูระดับปริญญาตรีและขยายการเปิดสอนในสาขาอาชีพอื่นนอกจากครูในระดับอนุปริญญาและปริญญาตรีในสาขาวิชาวิทยาศาสตร์และศิลปศาสตร์รวม 77 โปรแกรม จึงเป็นการเริ่มต้นพัฒนาไปสู่บทบาทของการเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นอย่างแท้จริง

### ยุคที่ 4 ยุคสหวิทยาลัย (ช่วง พ.ศ. 2528-2535)

ยุคสหวิทยาลัย เป็นยุคที่วิทยาลัยครูทั่วประเทศทั้ง 36 แห่งได้รวมกลุ่มกันตามลักษณะทางด้านภูมิศาสตร์ โดยเป็นลักษณะของความร่วมมือซึ่งกันและกัน เพื่อให้สามารถกระทำหน้าที่ตามบทบาทของการเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยมีการแบ่งเป็น 8 กลุ่ม คือ

1. กลุ่มล้านนา ประกอบด้วย สถาบันราชภัฏเชียงใหม่ สถาบันราชภัฏลำปาง สถาบันราชภัฏอุตรดิตถ์
2. กลุ่มพุทธชินราช ประกอบด้วย สถาบันราชภัฏกำแพงเพชร สถาบันราชภัฏนครสวรรค์ สถาบันราชภัฏพินุลสงคราม สถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์
3. กลุ่มอีสานเหนือ ประกอบด้วย สถาบันราชภัฏมหาสารคาม สถาบันราชภัฏเลย สถาบันราชภัฏสกลนคร สถาบันราชภัฏอุดรธานี
4. กลุ่มอีสานใต้ ประกอบด้วย สถาบันราชภัฏนครราชสีมา สถาบันราชภัฏบุรีรัมย์ สถาบันราชภัฏสุรินทร์ สถาบันราชภัฏอุบลราชธานี
5. กลุ่มศรีอยุธยา ประกอบด้วย สถาบันราชภัฏราชชนรินทร์ สถาบันราชภัฏเทพสตรี สถาบันราชภัฏพระนครศรีอยุธยา สถาบันราชภัฏเพชรบุรีวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ สถาบันราชภัฏรำไพพรรณี
6. กลุ่มทวารวดี ประกอบด้วย สถาบันราชภัฏการญจนบุรี สถาบันราชภัฏนครปฐม สถาบันราชภัฏเพชรบุรี สถาบันราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง

7. กลุ่มทักษิณ ประกอบด้วย สถาบันราชภัฏนครศรีธรรมราช สถาบันราชภัฏภูเก็ต สถาบันราชภัฏยะลา สถาบันราชภัฏสงขลา สถาบันราชภัฏสุราษฎร์ธานี

8. กลุ่มรัตนโกสินทร์ ประกอบด้วย สถาบันราชภัฏจันทรเกษม สถาบันราชภัฏธนบุรี สถาบันราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา สถาบันราชภัฏพระนคร สถาบันราชภัฏสวนดุสิต สถาบันราชภัฏสวนสุนันทา

ส่วนด้านการจัดการศึกษา ได้มีการขยายตัวเป็นอย่างมากทั้ง 3 สาขาวิชา โดยจำแนกเป็น สาขาวิชา ครุศาสตร์จำนวน 31 โพรแกรม วิทยาศาสตร์จำนวน 33 โพรแกรม และศิลปศาสตร์ 24 โพรแกรม รวมทั้งสิ้น 88 โพรแกรมวิชา นอกจากนี้ยังมีความเคลื่อนไหวที่จะจัดการศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษาแต่ด้านภารกิจได้ปรับเปลี่ยนจาก 5 ภารกิจในยุควิทยาลัยครูเป็นภารกิจ 4 ด้าน คือ จัดการศึกษา วิจัย ส่งเสริมวิทย์ฐานะครูและบริการวิชาการ และทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ซึ่งก็คือการยุบรวมภารกิจด้านส่งเสริมวิทย์ฐานะครูและบริการวิชาการแก่สังคมให้เป็นบทบาทด้านเดียวกันนั่นเอง และยังคงมุ่งพัฒนาไปสู่สถาบันอุดมศึกษาที่สมบูรณ์และเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

#### ยุคที่ 5 ยุคสถาบันราชภัฏ (ช่วงปี พ.ศ. 2536-2546)

การเปลี่ยนสถานภาพจากวิทยาลัยครูเป็นสถาบันราชภัฏ นับเป็นก้าวที่สำคัญต่อการปรับบทบาทให้เป็นสถาบันอุดมศึกษาที่สมบูรณ์ขึ้น เพราะนอกจากการจัดการศึกษาในระดับปริญญาตรีแล้วได้ขยายการจัดการศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษาและเพิ่มการจัดการศึกษาในอีก 4 สาขา คือ นิติศาสตร์ บริหารธุรกิจ การบัญชี และการจัดการเทคโนโลยี รวม 137 โพรแกรม นอกจากนี้ยังมีการปรับเปลี่ยนภารกิจเป็น 6 ด้านคือ การจัดการศึกษา วิจัย ผลิตและส่งเสริมวิทย์ฐานะครู บริการวิชาการแก่สังคม ทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ปรับปรุงและถ่ายทอดเทคโนโลยี นอกจากนี้ยังจัดตั้งสถาบันเพิ่มอีก 5 แห่ง เพื่อการกระจายโอกาสทางการศึกษามากขึ้นจึงมีสถาบันราชภัฏรวมทั้งสิ้น 41 แห่ง โดยยังคงยึดมั่นปรัชญามุ่งสู่การเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น เช่นเดิมและมีแนวโน้มจะปรับเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัย

#### ยุคที่ 6 ยุคมหาวิทยาลัยราชภัฏ (ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา)

การเปลี่ยนสภาพจากสถาบันราชภัฏมาสู่การเป็นมหาวิทยาลัยราชภัฏซึ่งประกอบด้วยมหาวิทยาลัยที่ตั้งอยู่ทั่วทุกภูมิภาค 41 แห่ง ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏที่มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน พ.ศ. 2547 ทำให้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารเป็นมหาวิทยาลัยที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้มีความอิสระคล่องตัวสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนมากขึ้นและยังคงยึดมั่นในปรัชญาเดิมคือ “การเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น” โดยได้ระบุนโยบายนี้ไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 7 ว่า “ให้มหาวิทยาลัยเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นที่เสริมสร้างพลังปัญญาของแผ่นดิน ฟื้นฟูพลังการเรียนรู้ เชิดชูภูมิปัญญาของท้องถิ่น สร้างสรรค์ศิลปวิทยา เพื่อความเจริญก้าวหน้าอย่างมั่นคงและยั่งยืนของปวงชน มีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อม อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยมีวัตถุประสงค์ให้การศึกษา ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพ  
ชั้นสูง ทำการสอน วิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม ปรับปรุง ถ่ายทอด และพัฒนาเทคโนโลยี  
ทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม ผลิตครูและส่งเสริมวิทยฐานะครู” และเพื่อให้การดำเนินงานบรรลุ  
วัตถุประสงค์ตามมาตรา 7 ได้กำหนดภาระหน้าที่ของมหาวิทยาลัยไว้ในมาตรา 8 ดังต่อไปนี้

(1) แสวงหาความจริงเพื่อสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการ บนพื้นฐานของภูมิปัญญาท้องถิ่น  
ภูมิปัญญาไทยและภูมิปัญญาสากล

(2) ผลิตบัณฑิตที่มีความรู้คู่คุณธรรม สำนึกในความเป็นไทย มีความรักและผูกพันต่อ  
ท้องถิ่น อีกทั้งส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตในชุมชนเพื่อช่วยให้นักในท้องถิ่นรู้เท่าทันการ  
เปลี่ยนแปลง การผลิตบัณฑิตดังกล่าวจะต้องให้มีจำนวนและคุณภาพสอดคล้องกับแผนการผลิต  
บัณฑิตของประเทศ

(3) เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในคุณค่า ความสำนึก และความภูมิใจในวัฒนธรรมของ  
ท้องถิ่นและของชาติ

(4) เรียนรู้และเสริมสร้างความเข้มแข็งของผู้นำชุมชน ผู้นำศาสนาและนักการเมืองท้องถิ่น  
ให้มีจิตสำนึก ประชาธิปไตย คุณธรรม จริยธรรม และความสามารถในการบริหารงานพัฒนาชุมชน  
และท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม

(5) เสริมสร้างความเข้มแข็งของวิชาชีพครู ผลิตและพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา  
ให้มีคุณภาพและมาตรฐานที่เหมาะสมกับการเป็นวิชาชีพชั้นสูง

(6) ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือเกื้อกูลกันระหว่างมหาวิทยาลัย ชุมชน องค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรอื่นทั้งในและต่างประเทศเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

(7) ศึกษาและแสวงหาแนวทางพัฒนาเทคโนโลยีพื้นบ้านและเทคโนโลยีสมัยใหม่ให้  
เหมาะสมกับการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพของคนในท้องถิ่น รวมถึงการแสวงหาแนวทาง  
เพื่อส่งเสริมให้เกิดการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ  
สิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน

(8) ศึกษา วิจัย ส่งเสริมและสืบสานโครงการอันเนื่องมาจากแนวพระราชดำริในการปฏิบัติ  
ภารกิจของมหาวิทยาลัย เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

จากข้อกำหนดดังกล่าวส่งผลให้มหาวิทยาลัยราชภัฏนำมาเป็นแนวทางกำหนดยุทธศาสตร์ใน  
การดำเนินพันธกิจร่วมกับปัจจัยอื่น ส่วนด้านการจัดการศึกษานั้นมหาวิทยาลัยราชภัฏได้เปิดสอน  
สาขาวิชาครุศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และศิลปศาสตร์ทุกระดับคือ ระดับอนุปริญญา ระดับปริญญาตรี  
ระดับประกาศนียบัตรบัณฑิต ระดับปริญญาโท และระดับปริญญาเอก โดยแยกเป็นคณะต่างๆ  
ดังนี้คือ คณะครุศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ คณะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี  
คณะวิทยาการจัดการ คณะเทคโนโลยีการเกษตร คณะเทคโนโลยีอุตสาหกรรม และบัณฑิตวิทยาลัย

### 2.3.3 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ที่ระบุถึงพันธกิจการเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

จากเจตนารมณ์อันแน่วแน่ตั้งแต่อดีต ที่มหาวิทยาลัยราชภัฏได้กระทำหน้าที่ตามบทบาทของสถาบันการศึกษาในการใช้การศึกษาเสริมสร้างความเข้มแข็งทางปัญญาแก่คนในท้องถิ่นทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในชนบทให้เป็นฐานรากที่สำคัญของประเทศ ดังนั้นในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 จึงได้ระบุถึงพันธกิจการเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นไว้ในมาตราดังต่อไปนี้

#### หมวด ๑

#### บททั่วไป

.....

มาตรา ๗ ให้มหาวิทยาลัยเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นที่เสริมสร้างพลังปัญญาของแผ่นดิน ฟื้นฟูพลังการเรียนรู้ เชิดชูภูมิปัญญาของท้องถิ่น สร้างสรรค์ศิลปวิทยา เพื่อความเจริญก้าวหน้าอย่างมั่นคงและยั่งยืนของปวงชน มีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยมีวัตถุประสงค์ให้การศึกษา ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอน วิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม ปรับปรุง ถ่ายทอด และพัฒนาเทคโนโลยี ทะนุบำรุงศิลปและวัฒนธรรม ผลิตครูและส่งเสริมวิทยฐานะครู

มาตรา ๘ ในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗ ให้กำหนดภาระหน้าที่ของมหาวิทยาลัย ดังต่อไปนี้

(๑) แสวงหาความจริงเพื่อสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการ บนพื้นฐานของภูมิปัญญาท้องถิ่น ภูมิปัญญาไทย และภูมิปัญญาสากล

(๒) ผลิตบัณฑิตที่มีความรู้คู่คุณธรรม สำนึกในความเป็นไทย มีความรักและผูกพันต่อท้องถิ่น อีกทั้งส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตในชุมชนเพื่อช่วยให้คนในท้องถิ่นรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง การผลิตบัณฑิตดังกล่าว จะต้องให้มีจำนวนและคุณภาพสอดคล้องกับแผนการผลิตบัณฑิตของประเทศ

(๓) เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในคุณค่า ความสำนึก และความภูมิใจในวัฒนธรรมของท้องถิ่นและของชาติ

(๔) เรียนรู้และเสริมสร้างความเข้มแข็งของผู้นำชุมชน ผู้นำศาสนาและนักการเมืองท้องถิ่นให้มีจิตสำนึกประชาธิปไตย คุณธรรม จริยธรรม และความสามารถในการบริหารงานพัฒนาชุมชนและท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม

(๕) เสริมสร้างความรู้ความเข้มแข็งของวิชาชีพครู ผลิตและพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มีคุณภาพและมาตรฐานที่เหมาะสมกับการเป็นวิชาชีพชั้นสูง

(๖) ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือเกื้อกูลกันระหว่างมหาวิทยาลัย ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรอื่นทั้งในและต่างประเทศ เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

(๗) ศึกษาและแสวงหาแนวทางพัฒนาเทคโนโลยีพื้นบ้านและเทคโนโลยีสมัยใหม่ให้เหมาะสมกับการดำรงชีวิต และการประกอบอาชีพของคนในท้องถิ่น รวมถึงการแสวงหาแนวทางเพื่อส่งเสริมให้เกิดการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน

(๘) ศึกษา วิจัย ส่งเสริมและสืบสานโครงการอันเนื่องมาจากแนวพระราชดำริในการปฏิบัติภารกิจของมหาวิทยาลัยเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

มาตรา ๕ มหาวิทยาลัยจะปฏิเสธการรับผู้สมัครผู้ใดเข้าศึกษาในมหาวิทยาลัยหรือยุติหรือชะลอการศึกษาของนักศึกษาผู้ใด ด้วยเหตุเพียงว่าผู้นั้นขาดแคลนทุนทรัพย์อย่างแท้จริงเพื่อจ่ายค่าธรรมเนียมการศึกษาต่างๆ แก่มหาวิทยาลัยมิได้

#### หมวด ๓

### การประสานงานและระดมสรรพกำลังเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

.....

มาตรา ๔๖ เพื่อประโยชน์ในการประสานงานและระดมสรรพกำลังเพื่อพัฒนาการอุดมศึกษาในท้องถิ่นของมหาวิทยาลัยให้มีหน่วยงานประสานงานและระดมสรรพกำลังทางการศึกษาในแต่ละมหาวิทยาลัยเพื่อทำข้อตกลงระหว่างมหาวิทยาลัยในความร่วมมือทางวิชาการ ประสานการใช้บุคลากร ทรัพยากรและความชำนาญร่วมกันในการปฏิบัติตามภารกิจของมหาวิทยาลัย

มาตรา ๔๗ เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามมาตรา ๔๖ ให้คณะกรรมการการอุดมศึกษา จัดให้มีการทำข้อตกลงระหว่างมหาวิทยาลัย โดยมีคณะกรรมการร่วมกันจากทุกมหาวิทยาลัย ให้คณะกรรมการร่วมกันจากทุกมหาวิทยาลัยมีหน้าที่ ดังนี้

(๑) จัดให้มีการศึกษาแนวทางในการพัฒนาและส่งเสริมการปฏิบัติหน้าที่ของมหาวิทยาลัย เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

(๒) เสนอนโยบายและแผนพัฒนาการจัดการอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นต่อสภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง

(๓) สนับสนุนการฝึกกำลังเพื่อส่งเสริมการปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ และภาระหน้าที่ของมหาวิทยาลัยเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น องค์กรประกอบ จำนวน คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มา วรรณะการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ ตลอดจนการประชุม วิธีการดำเนินงานของคณะกรรมการร่วมกันจากทุกมหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามประกาศของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา



มาตรา ๔๘ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น ให้ คณะกรรมการร่วมกัน จากทุกมหาวิทยาลัยประสานความร่วมมือในการวิจัย การแลกเปลี่ยนความรู้ การสร้างสรรค์ภูมิปัญญาในการแก้ไขปัญหา และการพัฒนาท้องถิ่น

#### 2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น

ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่นและจะนำเสนอรายละเอียดตามประเด็นต่อไปนี้

##### 2.4.1 ความหมายของการพัฒนาท้องถิ่น

##### 2.4.2 ปรัชญา แนวคิดพื้นฐาน หลักการ และกระบวนการทำงานพัฒนาชุมชน

##### 2.4.1 ความหมายของการพัฒนาท้องถิ่น

ในการทำความเข้าใจความหมายของการพัฒนาท้องถิ่น ก่อนอื่นผู้วิจัยขออธิบายความหมายของคำว่า “ท้องถิ่น” และ “ชุมชน” เพราะทั้งสองคำมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน

ท้องถิ่น หมายถึง ท้องที่ใดท้องที่หนึ่งโดยเฉพาะ เช่น เวลาท้องถิ่น พื้นที่ภายในเขตการปกครองของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานพ.ศ. 2542, 2545: 511) นอกจากนั้นจากการศึกษาจะพบว่าท้องถิ่นนั้นจะมีเกณฑ์แบ่งโดยอาศัยลักษณะทางภูมิศาสตร์ เช่น ท้องถิ่นภาคเหนือ ท้องถิ่นภาคกลาง เป็นต้น

ชุมชน หมายถึง หมู่ชน กลุ่มคนที่อยู่ร่วมกันเป็นสังคมขนาดเล็ก อาศัยอยู่ในอาณาบริเวณเดียวกันและมีผลประโยชน์ร่วมกัน (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานพ.ศ. 2542, 2545: 368) นอกจากนั้นนักวิชาการยังให้ความหมายของชุมชนว่า หมายถึง การที่คนจำนวนหนึ่งมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีความเอื้ออาทรกัน มีความพยายามทำอะไรร่วมกัน มีการเรียนรู้ร่วมกันในการกระทำซึ่งรวมถึงการติดต่อสื่อสารกัน (ประเวศ วะสี, 2541: 13) และสัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2526: 6) กล่าวว่า “ชุมชนหมายถึงองค์การทางสังคมอย่างหนึ่งที่มีอาณาเขตครอบคลุมท้องถิ่นหนึ่งที่ปวงสมาชิกสามารถบรรลุถึงความต้องการพื้นฐานส่วนใหญ่ และสามารถแก้ไขปัญหาส่วนใหญ่ในชุมชนของตนเองได้”

นอกจากนั้นผู้วิจัยได้ศึกษาพบว่า “ชุมชน”และ “ท้องถิ่น” นั้นใช้หน่วยการกำหนดขนาดเป็นตัวแบ่ง คือ บ้านหลายๆ หลังอยู่รวมกันเป็นหมู่บ้าน หมู่บ้านหลายๆ หมู่บ้านรวมกันเป็นชุมชนและหลายๆ ชุมชนรวมกันเป็นท้องถิ่น เพราะฉะนั้นจากพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ที่ได้กำหนดให้มหาวิทยาลัยราชภัฏเป็น “สถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น” จึงครอบคลุมถึงการพัฒนาชุมชนหลายๆ ชุมชน และในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยจะใช้แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชนในการศึกษาการพัฒนาท้องถิ่น

พัฒนา หรือ “development” จากการศึกษาความหมายของคำนี้จากนักวิชาการหลายท่านก็ได้มีการให้ความหมายในหลายมุมมอง เช่น ความหมายตามรูปศัพท์ ความหมายโดยทั่วไป

ความหมายทางเศรษฐศาสตร์ ความหมายทางเทคโนโลยี ความหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติ ความหมายทางพุทธศาสนา ความหมายทางสังคมวิทยา ความหมายทางด้านการพัฒนาชุมชน ซึ่งแต่ละความหมายมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

**ความหมายตามรูปศัพท์** “พัฒนา” มาจากภาษาอังกฤษว่า “development” แปลว่า การเปลี่ยนแปลงทีละน้อย โดยผ่านลำดับขั้นตอนต่างๆ ไปสู่ระดับที่สามารถขยายตัวขึ้น เติบโตขึ้น มีการปรับปรุงดีขึ้นและเหมาะสมกว่าเดิม หรืออาจก้าวหน้าไปถึงขั้นที่อุดมสมบูรณ์เป็นที่น่าพอใจ (ปกรณัม ปรียากร, 2538: 5) ส่วนความหมายจากพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2545 มีความหมายว่า ทำให้เจริญ (คำกริยา) หรือ ความเจริญ (คำนาม) เพราะฉะนั้นพัฒนาตามรูปศัพท์จึงมีความหมายว่า การเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเจริญ งอกงาม จนเป็นที่น่าพอใจ

**ความหมายโดยทั่วไป** หมายถึงการกระทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากสภาพหนึ่งไปสู่สภาพหนึ่งที่ดีกว่าเดิมอย่างเป็นระบบ (ยูวัฒน์ วุฒิมณี, : 1) ซึ่งเป็นการเปรียบเทียบทางด้านคุณภาพระหว่างสถานการณ์ของสิ่งใดสิ่งหนึ่งในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ถ้าในปัจจุบันสภาพการณ์ของสิ่งนั้นดีกว่า สมบูรณ์กว่าก็แสดงว่าเป็นการพัฒนา (ปกรณัม ปรียากร, 2535: 5) การพัฒนาในความหมายนี้จึงหมายถึง การเปลี่ยนแปลงจากสภาพหนึ่งไปสู่สภาพหนึ่งที่ดีกว่าเดิม

**ความหมายทางเศรษฐศาสตร์** นักเศรษฐศาสตร์ได้ให้ความหมายของคำว่าพัฒนาว่าหมายถึงความเจริญโต โดยเน้นความเจริญทางด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ เช่น รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้น รายได้เฉลี่ยต่อหัวต่อคนของประชากรเพิ่มขึ้น (ณัฐพล ชันไชย, 2527: 2) จึงสรุปได้ว่านักเศรษฐศาสตร์ให้ความหมายของการพัฒนาว่า เป็นกระบวนการทางสังคมที่มีผลผลิตเป็นสิ่งที่สามารถวัดได้ด้วยเกณฑ์ทางเศรษฐศาสตร์เป็นเครื่องชี้วัดความเจริญ

**ความหมายทางเทคโนโลยี** การพัฒนาหมายถึง การเปลี่ยนแปลงระบบอุตสาหกรรมและการผลิตด้วยเทคโนโลยีที่ทันสมัย ด้วยนักวิทยาศาสตร์และนักประดิษฐ์ทำให้สังคมเปลี่ยนจากสังคมประเพณีนิยมเป็นสังคมที่ทันสมัย (นิรันดร์ จงวุฒิวาศย์, 2534: 95) ซึ่งเป็นมุมมองต่อการพัฒนาในด้านที่เน้นการเปลี่ยนแปลงวิธีการผลิตจากเทคโนโลยีที่ทันสมัย

**ความหมายทางพุทธศาสนา** พระราชวรมุนี (2530: 16-18) ได้ให้ความหมายของพัฒนาว่ามาจากคำบาลีว่า “วัฒนะ” แปลว่าเจริญ ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ การพัฒนาคนเรียกว่าภาวนากับการพัฒนาสิ่งอื่นที่ไม่ใช่คน เช่น วัตถุและสิ่งแวดลอมต่างๆ เรียกว่าพัฒนาหรือวัฒนา เช่น การสร้างถนน บ่อน้ำ อ่างเก็บน้ำ เป็นต้น ซึ่งเป็นเรื่องของการเพิ่มพูนขยายทำให้มากขึ้นหรือทำให้เติบโตขึ้นในทางวัตถุ และได้เสนอข้อคิดที่ว่า “พัฒนา” หรือ “เจริญ” นั้นไม่ได้แปลว่า ทำให้มากขึ้น เพิ่มพูนขึ้นอย่างเดียวนั้นแต่มีความหมายว่า ตัดหรือทิ้ง เช่น เจริญพระเกศา คือ ตัดผม มีความหมายว่า รก เช่น นุสยาโลกทุสมโน แปลว่า คนรกโลกอีกด้วย ดังนั้น การพัฒนาจึงเป็นสิ่งที่ทำแล้วมีความเจริญจริงๆ คือ ต้องไม่เกิดปัญหาตามมาหรือไม่เสื่อมลงกว่าเดิม ถ้าเกิดปัญหาหรือเสื่อมลงไม่ใช่เป็นการพัฒนาแต่เป็นหายนะตรงข้ามกับพัฒนา

**ความหมายทางสังคมวิทยา** นักสังคมวิทยาได้ให้ความหมายของการพัฒนาว่า เป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสังคม ซึ่งได้แก่ คน กลุ่มคน การจัดระเบียบความสัมพันธ์ทางสังคม ด้วยการจัดสรรทรัพยากรของสังคมอย่างยุติธรรมและมีประสิทธิภาพ (ทิตยา สุวรรณชญ, 2527: 354) นอกจากนี้การพัฒนายังเป็นทั้งเป้าหมายและกระบวนการที่ครอบคลุมถึงการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของคนต่อชีวิตและการทำงาน การเปลี่ยนแปลงสถาบันต่างๆ ทางสังคม วัฒนธรรมและการเมืองอีกด้วย (Streenen, 1972: 3)

**ความหมายทางการพัฒนาชุมชน** นักพัฒนาชุมชนได้ให้ความหมายของการพัฒนาว่า หมายถึง การที่คนในชุมชนและสังคมโดยส่วนรวมได้ร่วมกันดำเนินกิจกรรมเพื่อปรับปรุงความรู้ความสามารถของตนเองและร่วมกันเปลี่ยนแปลงคุณภาพชีวิตของตนเอง ชุมชน และสังคมให้ดีขึ้น (สมศักดิ์ ศรีสันติสุข, 2525: 179) การพัฒนาเป็นเสมือนกลวิธีหรือมรรควิธี (mean) ที่ทำให้เกิดผล (ends) ที่ต้องการคือ คุณภาพชีวิต ชุมชนและสังคมดีขึ้น (ยุวัฒน์ วุฒิเมธี, 2534: 2)

#### ความหมายของการพัฒนาท้องถิ่น

จากการศึกษาความหมายของพัฒนาและท้องถิ่น สามารถสรุปได้ว่า การพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง การทำให้คนและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นมีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น ดังนั้นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นจึงหมายถึง “การที่สถาบันอุดมศึกษาได้ดำเนินการกิจตามบทบาทหน้าที่ของตน โดยใช้การศึกษาระดับความรู้ความสามารถของคนในท้องถิ่นเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รวมทั้งทำให้สภาพแวดล้อมในท้องถิ่นมีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นด้วยเช่นกัน”

### 2.4.2 ปรัชญา แนวคิดพื้นฐาน หลักการ และกระบวนการทำงานพัฒนาชุมชน

#### 2.4.2.1 ปรัชญาการพัฒนาชุมชน

ยุวัฒน์ วุฒิเมธี (2534 : 5) ได้กล่าวถึงปรัชญาของการพัฒนาชุมชนว่าประกอบด้วย

1. การให้ความศรัทธา เชื่อมั่นในตัวบุคคลว่าเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญที่สุดในความสำเร็จของการดำเนินงานทั้งปวงและเชื่ออย่างแน่วแน่ว่ามนุษย์ทุกคนมีความสามารถที่จะพัฒนาตัวเองได้ตามขีดความสามารถทางกายภาพของตนหากโอกาสอำนวยและมีผู้คอยชี้แนะ
2. การพัฒนาชุมชนเชื่อว่ามนุษย์ทุกคนปรารถนา ต้องการความยุติธรรมที่จะมีชีวิตอยู่ในสังคม (Social Justice) ต้องการอยู่ในสังคมด้วยความสุขกาย สบายใจ (Social Satisfaction) และต้องการอยู่ร่วมในสังคมให้เป็นที่ยอมรับของสังคมด้วย (Social Acceptability)

ทงศักดิ์ คุ่มไข่น้ำ และคณะ (2534 : 6) ได้กล่าวถึงปรัชญาการพัฒนาชุมชนไว้ว่า การพัฒนาชุมชนมีหลักปรัชญาอันเป็นมูลฐานสำคัญดังนี้

1. มนุษย์ทุกคนมีพลังในเรื่องความคิดริเริ่ม และความเป็นผู้นำซ่อนเร้นอยู่ในตัว

พลังเหล่านี้สามารถเจริญเติบโตและนำออกมาใช้ได้ถ้าได้รับการพัฒนา

2. บุคคลแต่ละคนถ้าหากมีโอกาสแล้วย่อมมีความสามารถที่จะเรียนรู้เปลี่ยนแปลงทัศนคติประพฤติกฎปฏิบัติและพัฒนาขีดความสามารถให้มีความรับผิดชอบต่อสังคมสูงขึ้นได้
3. บุคคลแต่ละคนย่อมมีความสำคัญและมีความเป็นเอกลักษณ์จึงมีสิทธิอันพึงได้รับการปฏิบัติด้วยความยุติธรรมอย่างบุคคลมีเกียรติ ในฐานะที่เป็นมนุษย์ปุถุชนผู้หนึ่ง
4. บุคคลแต่ละคนย่อมมีสิทธิ และสามารถที่จะกำหนดวิถีการดำรงชีวิตของตนไปในทิศทางที่ตนต้องการ
5. การพัฒนาพลังและขีดความสามารถของคนในชุมชนทุกด้านเป็นสิ่งที่สำคัญยิ่งต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนทุกคนและชุมชนโดยรวม

กรมการพัฒนาชุมชน (2538) ได้กล่าวสรุปถึงปรัชญางานพัฒนาชุมชนดังนี้

1. มนุษย์ทุกคนมีเกียรติและศักดิ์ศรีในความเป็นคน
2. มนุษย์ทุกคนมีความสามารถ หรือมีศักยภาพ
3. ความสามารถของมนุษย์สามารถพัฒนาได้ถ้ามีโอกาส

สรุปได้ว่าปรัชญาการพัฒนาชุมชนนั้นให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และเชื่อว่ามนุษย์ทุกคนมีศักยภาพที่จะพัฒนาได้ถ้ามีโอกาส

#### 2.4.2.2 แนวความคิดพื้นฐานในการพัฒนาชุมชน

การศึกษาแนวความคิดพื้นฐานของงานพัฒนาชุมชนเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้สามารถทำงานกับประชาชนได้อย่างถูกต้องและทำให้งานมีประสิทธิภาพ จากการศึกษาแนวคิดพื้นฐานในการพัฒนาชุมชนของนักวิชาการหลายท่านสามารถสรุปได้ดังนี้

1. คนเป็นทรัพยากรที่สำคัญมากที่สุดของชุมชน การพัฒนาหรือความเสื่อมถอยของชุมชนขึ้นอยู่กับคนเป็นสำคัญ การพัฒนาชุมชนจึงเน้นคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา คือ พัฒนาคคนให้มีขีดความสามารถในการพัฒนาตนเองและชุมชนจนมีมาตรฐานในการดำรงชีพที่ดี มีความพร้อมที่จะพัฒนาชุมชนของตนเองในอีกระดับหนึ่ง
2. การมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation) เป็นหัวใจของงานพัฒนาชุมชน โดยยึดหลักของการมีส่วนร่วมที่ว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการคิด ตัดสินใจวางแผนงาน การปฏิบัติการและร่วมบำรุงรักษา
3. การช่วยเหลือตนเองของชุมชน (Aided Self – Help) เป็นแนวทางในการพัฒนาที่ยึดเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งคือต้องพัฒนาให้ประชาชนพึ่งตนเองได้มากขึ้นโดยมีรัฐให้การช่วยเหลือสนับสนุนในส่วนที่เกินความสามารถของประชาชนตาม โอกาสและหลักเกณฑ์ที่เหมาะสม

4. ความคิดริเริ่มของประชาชน (Initiative) ในการทำงานกับประชาชนต้องยึดหลักการที่ว่า ความคิดริเริ่มต้องมาจากประชาชนซึ่งต้องใช้วิถีแห่งประชาธิปไตย และหาโอกาสกระตุ้นให้การศึกษาแก่ประชาชน จนเกิดความคิดและแสดงออกซึ่งความคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ต่อชุมชน

5. ความต้องการของชุมชน (Felt – Needs) การพัฒนาชุมชนต้องให้ประชาชน และองค์กรประชาชนคิดและตัดสินใจบนพื้นฐานความต้องการของชุมชนเอง เพื่อให้เกิดความคิดที่ว่างานเป็นของประชาชนและจะช่วยกันดูแลรักษาต่อไป

6. การศึกษาภาคชีวิต (Life – Long Education) งานพัฒนาชุมชนถือเป็นกระบวนการให้การศึกษาภาคชีวิตแก่ประชาชน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคน การให้การศึกษาต้องให้การศึกษาอย่างต่อเนื่องกันไปตราบเท่าที่บุคคลยังดำรงชีวิตอยู่ในชุมชน

7. ชีตความสามารถของชุมชนและรัฐบาล การพัฒนาชุมชนมุ่งเน้นให้ดำเนินการโดยคนและทรัพยากรในชุมชนเป็นสำคัญ เพราะรัฐบาลมีขีดความสามารถจำกัดทั้งบุคลากร งบประมาณ ทรัพยากร ระบบบริหารและดำเนินงานพัฒนา ส่วนประชาชนในชุมชนเองก็มีขีดจำกัดในเรื่องความไม่พร้อมของคนและทรัพยากรที่ใช้ในการพัฒนา ดังนั้นการดำเนินงานพัฒนาชุมชนต้องคำนึงถึงขีดความสามารถของชุมชนและรัฐบาล

8. ความสมดุลในการพัฒนาชุมชนมีกิจกรรมที่ต้องดำเนินการหลายด้านพร้อมกันเพราะทุกกิจกรรมมีความเกี่ยวเนื่องกันอย่างใกล้ชิดจึงต้องคำนึงถึงความสมดุลในการพัฒนาด้วย เช่น ความสมดุลระหว่างการพัฒนาคนกับสิ่งแวดล้อม

9. การศึกษาภาคชีวิต การพัฒนาชุมชนมีลักษณะเป็นการให้การศึกษาแก่ประชาชนทุกเพศทุกวัยอย่างต่อเนื่องกันไปตลอดชีวิต การพัฒนาชุมชนจึงมีลักษณะเป็นวิธีการ โครงการ และขบวนการทางสังคม

สรุปได้ว่าแนวคิดพื้นฐานในการพัฒนาชุมชนนั้นต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพของคนเพื่อให้คนมีส่วนร่วมในการพัฒนา ตลอดจนสามารถช่วยเหลือตนเองได้และต้องพัฒนาสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน การพัฒนางี้จะประสบผลสำเร็จและเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน

#### 2.4.2.3 หลักการดำเนินงานพัฒนาชุมชน

จากปรัชญาและแนวคิดพื้นฐานของการพัฒนาชุมชนได้นำมาใช้เป็นหลักในการดำเนินงานพัฒนาชุมชน ดังต่อไปนี้

1. ยึดหลักความมีศักดิ์ศรีและศักยภาพของประชาชน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนใช้ศักยภาพที่มีอยู่ให้มากที่สุด นักพัฒนาต้องเชื่อมั่นว่าประชาชนนั้นมีศักยภาพที่จะใช้ความรู้ความสามารถที่จะปรับปรุงพัฒนาตนเองได้จึงต้องให้โอกาสประชาชนคิดวางแผนเพื่อแก้ปัญหาชุมชนด้วยตัวของเขาเอง นักพัฒนาควรเป็นผู้กระตุ้น แนะนำ และส่งเสริม

2. ยึดหลักการพึ่งตนเองของประชาชน นักพัฒนาต้องยึดมั่นเป็นหลักการสำคัญว่าต้องสนับสนุนให้ประชาชนพึ่งตนเองได้ โดยการสร้างพลังชุมชนเพื่อพัฒนาชุมชนส่วนรัฐบาลจะช่วยเหลือสนับสนุนอยู่เบื้องหลัง และช่วยเหลือในส่วนที่เกินขีดความสามารถของประชาชน

3. ยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมคิด ตัดสินใจ วางแผน ปฏิบัติตามแผน และติดตามประเมินผลในกิจกรรม หรือโครงการใด ๆ ที่จะทำในชุมชน เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการดำเนินงาน อันเป็นการปลูกฝังจิตสำนึกในเรื่องความเป็นเจ้าของโครงการ หรือกิจกรรม

4. ยึดหลักประชาธิปไตย ในการทำงานพัฒนาชุมชนจะต้องเริ่มด้วยการพูดคุย ประชุมปรึกษาหารือร่วมกัน คิดร่วมกัน ตัดสินใจและทำร่วมกัน รวมถึงรับผิดชอบร่วมกันภายใต้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามวิถีทางแห่งประชาธิปไตย องค์การสหประชาชาติ ได้กำหนดหลักการดำเนินงานพัฒนาชุมชนไว้ 10 ประการคือ

1. ต้องสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชน
2. ต้องเป็นโครงการเอนกประสงค์ที่ช่วยแก้ปัญหาได้หลายด้าน
3. ต้องเปลี่ยนแปลงทัศนคติไปพร้อม ๆ กับการดำเนินงาน
4. ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่
5. ต้องแสวงหาและพัฒนาให้เกิดผู้นำในท้องถิ่น
6. ต้องยอมรับให้โอกาสสตรี และเยาวชนมีส่วนร่วมในโครงการ
7. รัฐต้องเตรียมจัดบริการให้การสนับสนุน
8. ต้องวางแผนอย่างเป็นระบบ และมีประสิทธิภาพทุกระดับ
9. สนับสนุนให้องค์กรเอกชน อาสาสมัครต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วม
10. ต้องมีการวางแผนให้เกิดความเจริญแก่ชุมชนที่สอดคล้องกับความเจริญในระดับชาติ

#### 2.4.2.4 กระบวนการทำงานพัฒนาชุมชน

การปฏิบัติงานพัฒนาชุมชนเป็นงานที่ต้องทำอย่างต่อเนื่องเป็นกระบวนการ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. การศึกษาชุมชน เป็นการเสาะแสวงหาข้อมูลต่าง ๆ ในชุมชน เช่น ข้อมูลด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง และสภาพความเป็นอยู่ของคนในชุมชน เพื่อทราบปัญหาและความต้องการของชุมชนที่แท้จริง วิธีการในการศึกษาชุมชนอาจต้องใช้หลายวิธีประกอบกันทั้งการสัมภาษณ์ การสังเกต การสำรวจ และการศึกษาข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่มีอยู่ในชุมชนด้วย เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ตรงกับความเป็นจริงมากที่สุด กลวิธีที่สำคัญที่นักพัฒนาต้องใช้ในขั้นตอนนี้คือการสร้างความสัมพันธ์กับคนในชุมชน เพราะถ้าหากปราศจากสัมพันธภาพที่ดีระหว่างพัฒนากับชาวบ้าน

แล้วเป็นการยากที่จะได้รู้และเข้าใจปัญหาความต้องการจริง ๆ ของชาวบ้าน ความสัมพันธ์อันดีถึงขั้นความสนิทสนม รักใคร่ ศรัทธา จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นที่จะต้องปลูกฝังให้เกิดขึ้นกับคนในชุมชน

2. การให้การศึกษาแก่ชุมชน เป็นการสนทนา วิเคราะห์ปัญหาร่วมกับประชาชนโดยนำข้อมูลต่างๆ ที่ได้จากขั้นตอนการศึกษาชุมชนมาวิเคราะห์ปัญหาความต้องการตามสภาพที่เป็นจริง ผลกระทบ ความรุนแรง และความเสียหายต่อชุมชน กลวิธีที่สำคัญในขั้นตอนนี้คือการกระตุ้นให้ประชาชนได้รู้ เข้าใจ และตระหนักในปัญหาของชุมชน ซึ่งในปัจจุบันก็คือ การจัดเวทีประชาคม เพื่อค้นหาปัญหาร่วมกันของชุมชน

3. การวางแผน/โครงการ เป็นขั้นตอนนี้ให้ประชาชนร่วมตัดสินใจและกำหนดโครงการเป็นการนำเอาปัญหาที่ประชาชนตระหนัก และยอมรับว่าเป็นปัญหาของชุมชนมาร่วมกันหาสาเหตุแนวทางแก้ไขและจัดลำดับความสำคัญของปัญหาให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจที่จะแก้ไขภายใต้ขีดความสามารถของประชาชนและการแสวงหาความช่วยเหลือจากภายนอก กลวิธีที่สำคัญในขั้นตอนนี้ คือการให้ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการแก้ไขปัญหา วิธีการวางแผน การเขียนโครงการ โดยใช้เทคนิคการวางแผนแบบให้ประชาชนมีส่วนร่วม

4. การดำเนินงานตามแผนและโครงการ โดยมีผู้รับผิดชอบในการดำเนินการตามแผนและโครงการที่ได้ตกลงกันไว้ กลวิธีที่สำคัญในขั้นตอนนี้คือ การเป็นผู้ช่วยเหลือสนับสนุนใน 2 ลักษณะคือ เป็นผู้ปฏิบัติงานทางวิชาการ เช่น แนะนำการปฏิบัติงาน ให้คำปรึกษาหารือในการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน และเป็นผู้ส่งเสริมให้ชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน

5. การติดตามประเมินผล เป็นการติดตามความก้าวหน้าของงานที่กำลังดำเนินการตามโครงการ เพื่อการปรับปรุงแก้ไขปัญหา อุปสรรคที่พบได้อย่างทันท่วงที กลวิธีที่สำคัญในขั้นตอนนี้คือ การติดตามดูแลการทำงานที่ประชาชนทำ เพื่อทราบผลความก้าวหน้าและปัญหาอุปสรรค แล้วนำผลการปฏิบัติงานตามโครงการ หรือกิจกรรมไปเผยแพร่เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องได้ทราบสามารถกระทำได้โดยแนะนำให้ผู้นำท้องถิ่นหรือชาวบ้านติดตามผลและรายงานผลด้วยตนเอง เช่น รายงานด้วยวาจา รายงานเป็นลายลักษณ์อักษร การจัดนิทรรศการ เป็นต้น และพัฒนาการเป็นผู้รายงานผลการปฏิบัติงานด้วยตนเอง เช่น รายงานด้วยวาจาต่อผู้บังคับบัญชาและผู้เกี่ยวข้อง เสนอผลการปฏิบัติงานต่อที่ประชุม ทำบันทึกรายงานตามแบบฟอร์มต่างๆ ของทางราชการ

## 2.5 การวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis)

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ศึกษากระบวนการพัฒนานโยบายการศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏ โดยการวิเคราะห์เอกสาร การสัมภาษณ์ ซึ่งเป็นวิธีการที่ต้องนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษามาวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) ตามแนวคิดของ Miles and Huberman, David Silverman, Adrian Holliday สามารถสรุปรายละเอียดได้ดังนี้

### 2.5.1 แนวทางการวิเคราะห์เนื้อหาของ Miles and Huberman (1984)

จากหนังสือ “Doing Qualitative Research” ที่แต่งเมื่อปี ค.ศ. 1984 ได้กล่าวถึง การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากภาคสนามว่า ข้อมูลที่ได้จากการเก็บข้อมูลภาคสนามของการวิจัยเชิงคุณภาพมักจะเป็นข้อมูลที่เป็นคำพูดมากกว่าข้อมูลที่เป็นตัวเลข ดังนั้นจึงเป็นประเด็นว่าเราจะสามารถเปลี่ยนข้อมูลที่เป็นคำพูดเหล่านั้นมาสู่การวิเคราะห์ข้อมูลอย่างไร และได้ให้คำแนะนำว่า ขั้นตอนการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการเก็บข้อมูลภาคสนามประกอบด้วย 4 ขั้นตอนดังนี้

(1) ขั้นตอนการตัดทอนข้อมูล (Data reduction) คือ เป็นกระบวนการที่เลือกข้อมูลทำให้ข้อมูลง่ายต่อการวิเคราะห์ หรือการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่างๆ จากข้อมูลดิบ

(2) ขั้นตอนการจัดประเภทข้อมูลเป็นหมวดหมู่ (Data display) เป็นการจัดข้อมูลเป็นหมวดหมู่รวมถึงการจัดรูปแบบการนำเสนอข้อมูลให้อยู่ในรูป เมตริก กราฟ ตารางข้อมูล ซึ่งจะ เป็นขั้นตอนที่สำคัญและเป็นขั้นตอนหลักที่จะกำหนดทิศทางของการวิเคราะห์ข้อมูล

(3) ขั้นตอนการเขียนข้อสรุป (Conclusion drawing) เป็นขั้นตอนเริ่มต้นที่จะทำการตัดสินใจตีความหมายของข้อมูลว่าคำพูดแต่ละคำนั้นหมายถึงอะไร การจดบันทึกอย่างเป็นระเบียบ การจัดรูปแบบข้อมูล การให้คำอธิบาย รูปแบบที่เป็นไปได้ของการตีความจากข้อมูล สาเหตุของคำพูดที่กล่าวออกมาและการจัดนำเสนอ

(4) ขั้นตอนการพิสูจน์ (Verification) หมายถึง การทดสอบข้อสรุปว่ามีความเป็นไปได้ หรือมีความน่าเชื่อถือเพียงใด ข้อมูลมีความหนักแน่นเพียงใด ข้อมูลสามารถยืนยันได้เพียงใดและ ข้อมูลมีความสมเหตุสมผลมากเพียงใด

### 2.5.2 แนวทางการวิเคราะห์เนื้อหาของ David Silverman (2000)

จากหนังสือ “Doing Qualitative Research” แต่งเมื่อปี ค.ศ. 2000 ได้กล่าวถึงการวิเคราะห์ข้อมูลโดยแบ่งประเภทข้อมูลออกเป็นข้อมูลที่ได้จากการสังเกตและข้อมูลที่ได้จากการสนทนาโดยการบันทึกเทปหรือการจดบันทึกและ ได้กล่าวถึงขั้นตอนในการวิเคราะห์ดังต่อไปนี้

**การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสนทนา โดยการบันทึกเทปหรือการจดบันทึก**

(1) พยายามลำดับเหตุการณ์ที่มีความเกี่ยวข้องในการสนทนา

(2) พยายามสำรวจ ตรวจสอบว่าผู้สัมภาษณ์ได้แสดงบทบาท ความคิด หรือสะท้อนบุคลิกลักษณะต่างๆ ผ่านออกมาทางคำพูดอย่างไรบ้าง เช่น จากการตอบคำถาม

(3) สังเกตดูปฏิกริยา ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากคำพูดของผู้ให้สัมภาษณ์ เช่น การขอร้องให้เราเข้าใจได้ง่าย การหัวเราะ และการดูเบื่องหลังแนวโน้มที่ทำให้เกิดเหตุการณ์นั้น

**การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสังเกต**

(1) ความพยายามเบื้องต้นที่จะทำการจัดประเภท, หมวดหมู่ของข้อมูล

(2) ความพยายามที่จะตรวจสอบว่าการจัดประเภท, หมวดหมู่ของข้อมูลนั้นมีความถูกต้องไม่ซ้ำซ้อนกันและพิสูจน์ได้ว่าสามารถแยกข้อมูลได้ถูกต้องตรงประเด็น



(3) เน้นพัฒนาหลักการจัดประเภทหมวดหมู่ข้อมูลให้ถูกต้องมากกว่าจะวิเคราะห์โครงร่างที่กำหนดไว้

### 2.5.3 แนวทางการวิเคราะห์เนื้อหาของ Adrian Holliday (2002)

จากหนังสือ “Doing and Writing Qualitative Research” แต่งเมื่อปี ค.ศ. 2002 ได้กล่าวถึงหลักในการวิเคราะห์เนื้อหาดังต่อไปนี้

- (1) บอกประเภทของข้อมูล ว่าข้อมูลนั้นเป็นข้อมูลประเภทใด เช่น ข้อมูลจากภาคสนาม
- (2) บอกถึงแหล่งที่มาของข้อมูล
- (3) บอกได้ว่าข้อมูลนั้นมีความเกี่ยวข้องกัน หรือมีความสัมพันธ์กันอย่างไร
- (4) บอกได้ว่าข้อมูลนั้นหมายถึงอะไร
- (5) ข้อมูลสิ่งที่ดึงออกมานั้นมีความหมายว่าอะไร
- (6) ข้อมูลมีความสัมพันธ์กับทฤษฎีอย่างไร

จากการศึกษาแนวทางการวิเคราะห์เนื้อหาของนักวิชาการทั้ง 3 ท่าน ผู้วิจัยได้นำแนวคิดดังกล่าวมาสังเคราะห์เพื่อเป็นแนวทางการวิเคราะห์เนื้อหาสำหรับการวิจัยครั้งนี้ให้มีความเหมาะสมและครอบคลุมประเด็นที่ต้องการศึกษามากที่สุด ประกอบด้วยขั้นตอนดังนี้

1. **ขั้นเตรียมข้อมูล** ขั้นตอนนี้จะเป็นการนำข้อมูลที่เก็บรวบรวมมานั้นมาทำการระบุถึงแหล่งที่มาของข้อมูลว่าเป็นข้อมูลที่ได้จากแหล่งใด เช่น ข้อมูลที่รวบรวมได้จากเอกสาร ข้อมูลที่รวบรวมได้จากการสัมภาษณ์ เพื่อเตรียมดำเนินการในขั้นต่อไป

2. **ขั้นการจัดประเภทและหมวดหมู่ของข้อมูล** ขั้นตอนนี้จะนำข้อมูลที่ได้จากการเก็บข้อมูลมาทำการจัดประเภท หมวดหมู่ของข้อมูลตามประเด็นที่ต้องการศึกษา โดยพยายามตรวจสอบว่าการจัดประเภท หมวดหมู่ของข้อมูลที่เก็บรวบรวมมานั้นมีความถูกต้อง สามารถแยกข้อมูลได้ถูกต้องตรงประเด็นหรือไม่ เพราะจะเป็นการกำหนดทิศทางของการวิเคราะห์ข้อมูล

3. **ขั้นการตีความหมายของข้อมูล** ขั้นตอนนี้จะเป็นการพิจารณาว่าข้อมูลที่ได้รวบรวมมานั้นหมายถึงอะไร มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างไรกับประเด็นที่ต้องการศึกษา มีความสัมพันธ์กับแนวคิด ทฤษฎีหรือไม่ หรือหากข้อมูลนั้นเป็นข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ควรพยายามลำดับเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องในการสนทนาว่าขณะให้สัมภาษณ์นั้น ผู้สัมภาษณ์ได้แสดงปฏิกิริยาหรือสะท้อนความคิดและบุคลิกลักษณะต่างๆ ผ่านออกมาทางคำพูดอย่างไรบ้าง เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาถึงสาเหตุและปัจจัยเบื้องหลังที่ทำให้เกิดเหตุการณ์นั้น จะทำให้สามารถตีความหมายของข้อมูลตรงกับสภาพความเป็นจริงได้มากขึ้น และนำไปสู่การตรวจสอบว่าข้อมูลที่ได้มีความน่าเชื่อถือมากน้อยเพียงไร

4. **ขั้นการเขียนข้อสรุปการวิเคราะห์และการนำเสนอข้อมูล** ขั้นตอนนี้จะเป็นการนำข้อมูลที่ได้ผ่านการตีความหมาย มาทำการจัดบันทึกข้อมูลและอธิบายรายละเอียดข้อมูลอย่างเป็นระบบตามรูปแบบและประเด็นที่ต้องการศึกษาเพื่อนำไปสู่ข้อสรุปและการนำเสนอข้อมูล

## 2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยได้ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องและได้ทำการสังเคราะห์งานวิจัยเหล่านั้น ประกอบด้วย งานวิจัยเกี่ยวกับกระบวนการพัฒนานโยบาย งานวิจัยเกี่ยวกับการดำเนินบทบาทของสถาบันอุดมศึกษา และงานวิจัยต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

### 2.6.1 งานวิจัยเกี่ยวกับกระบวนการพัฒนานโยบาย

สุรางคณา มัณยานนท์ (2528) ศึกษาการวิเคราะห์กระบวนการนโยบายมัธยมศึกษาด้านการศึกษาเพื่อส่งเสริมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 7 (2535-2539) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์กระบวนการนโยบายด้านการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผลการวิจัยพบว่ามีความสัมพันธ์และความสอดคล้องกันของนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ด้านการกำหนดนโยบายสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติมีบทบาทสำคัญในเรื่อง 1. การระบุปัญหา 2. การรวบรวมข้อมูลข่าวสาร 3. การเสนอทางเลือก 4. การจัดร่างนโยบาย 5. การประกาศใช้เป็นนโยบาย เป็นอำนาจโดยตรงของคณะรัฐมนตรี ส่วนด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติกรมสามัญศึกษาเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญคือ 1. การแปลงนโยบายเป็นแผนงานและโครงการชัดเจนทุกหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ 2. ทรัพยากรสนับสนุนนโยบายได้มาจากเงินงบประมาณ เงินบำรุงการศึกษาและเงินบริจาค 3. มีการจัดองค์การมีการจัดตั้งองค์การพิเศษและสามารถปฏิบัติงานที่ชัดเจน 4. มีการจัดโปรแกรมสำหรับการปฏิบัติงานและดำเนินการในรูปคำสั่งการปฏิบัติงาน ปฏิทินประจำปีและแผนปฏิบัติ

มานพ จันทน์เทศ (2545) ศึกษารูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ พบว่าการพัฒนานโยบายประกอบด้วย 4 ขั้นคือ ขั้นที่ 1 การริเริ่มและเตรียมการในขั้นต้น ขั้นที่ 2 การจัดทำนโยบาย ขั้นที่ 3 การพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย ขั้นที่ 4 การประกาศใช้นโยบายซึ่งแต่ละขั้นตอนประกอบด้วยขั้นตอนย่อยๆ ดังนี้

ขั้นที่ 1 การริเริ่มและเตรียมการในขั้นต้น ประกอบด้วย ขั้นริเริ่มและรวบรวมประเด็นปัญหา ขั้นการกลั่นกรองประเด็นปัญหา ขั้นการพิจารณาในขั้นต้นโดยคณะกรรมการ(กบ.) ขั้นการรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศ

ขั้นที่ 2 การจัดทำร่างนโยบาย ประกอบด้วย ขั้นการยกร่างนโยบาย ขั้นรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่างๆ ขั้นการปรับร่างนโยบาย

ขั้นที่ 3 การพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย ประกอบด้วยขั้นเสนอคณะกรรมการบริหาร(กบ.) พิจารณา ขั้นการปรับร่างนโยบายและรับฟังความคิดเห็น ขั้นเสนอคณะกรรมการสภาประจำสถาบัน

ขั้นที่ 4 การประกาศใช้นโยบายอย่างเป็นทางการ ประกอบด้วย ขั้นการประกาศใช้นโยบายอย่างเป็นทางการ ขั้นการแจ้งนโยบายแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

รอนด้า ดันเดียร์ (2547) ศึกษาการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี โดยมีวัตถุประสงค์ 3 ข้อคือ 1. เพื่อศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี 2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี 3. เพื่อเปรียบเทียบกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ผลการศึกษาพบว่าในด้านกระบวนการกำหนดนโยบายประกอบด้วย การระบุปัญหาจะอยู่ภายใต้กรอบของระบบราชการ การรวบรวมข้อมูลข่าวสาร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยดำเนินการโดยการจัดประชุม ทำแบบสอบถาม ประชาพิจารณ์งานวิจัย ส่วนมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีดำเนินการโดยจัดประชุมและทำแบบสอบถาม การเสนอทางเลือกมีการเสนอทางเลือกใน 2 ประเด็นคือ สถานภาพของสถาบันและสถานภาพของบุคลากรและการยกฐานะนโยบาย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้จัดตั้งกรรมการขึ้นมาโดยเฉพาะและสภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการตัดสินใจ ส่วนมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ไม่ได้จัดตั้งกรรมการขึ้นโดยเฉพาะและมีสภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการตัดสินใจ ส่วนด้านปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย พบว่าโครงสร้างองค์การเป็นระบบราชการเหมือนกัน ภาวะผู้นำจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นแบบเห็นพ้องต้องกันมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีเป็นแบบที่ปรึกษา ด้านวัฒนธรรมองค์กรจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นแบบราชการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีเป็นแบบกลุ่มร่วม ด้านการเมืองจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีความขัดแย้งระหว่างบุคลากรและผู้บริหาร มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีมีการแข่งขันตำแหน่งอธิการบดี ด้านปัจจัยสภาพแวดล้อมมีสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายของสถาบันทั้งสองแห่ง

อัญชลี บุญศรีสวัสดิ์ (2548) ศึกษาการประเมินผลการปฏิบัติงานด้านการวิจัยของคณะครุศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย : การประยุกต์แนวคิดบาลานซ์ สกอร์คาร์ด โดยมีวัตถุประสงค์ 1. เพื่อสร้างแผนที่กลยุทธ์ด้านการวิจัยของคณะครุศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และตัวบ่งชี้ผลการดำเนินงานสำคัญตามแนวคิดบาลานซ์ สกอร์คาร์ด 2. เพื่อประเมินผลการปฏิบัติงานด้านการวิจัยของคณะครุศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยใช้แผนที่กลยุทธ์ด้านการวิจัยและตัวบ่งชี้ผลการดำเนินงานสำคัญที่พัฒนาขึ้น 3. เพื่อเสนอแนวทางในการพัฒนาผลการประเมินผลการปฏิบัติงานด้านการวิจัยของคณะครุศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผลการวิจัยพบว่า 1) แผนที่กลยุทธ์ประกอบด้วยวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ทั้งสิ้น 27 วัตถุประสงค์ มีมุมมองด้านลูกค้าหรือสังคมอยู่ส่วนบนสุดของโครงสร้าง รองรับด้วยมุมมองด้านกระบวนการภายในกับมุมมองด้านการเรียนรู้และการเติบโต ส่วนล่างสุดคือ มุมมองด้านการเงินมีวัตถุประสงค์ภายในแต่ละมุมมองจำนวน 8, 8,

7 และ 4 ตามลำดับ 2) ตัวบ่งชี้การปฏิบัติงานด้านการวิจัยและเป้าหมายที่ต้องการบรรลุมีทั้งสิ้น 29 ชุด 3) จากการประเมินตัวบ่งชี้ 14 ตัวใน 29 ตัวพบว่า ผลการดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมายหรือดีกว่าเป้าหมาย 9 ตัวบ่งชี้ และผลการดำเนินงานต่ำกว่าเป้าหมายมากควรปรับปรุงทันที 5 ตัวบ่งชี้ได้แก่ ร้อยละของจำนวนอาจารย์ที่ได้รับรางวัลนานาชาติ หรือได้รับทุนจากภายนอกมากกว่า 1 ล้านบาท ร้อยละของจำนวนผลงานวิจัยที่ได้รับรางวัลระดับชาติ ร้อยละของจำนวนอาจารย์ที่มีผลงานนำเสนอในการประชุมวิชาการระดับนานาชาติ ร้อยละของจำนวนผลงานวิจัยที่ได้รับรางวัลระดับชาติ นานาชาติ หรือได้รับสิทธิบัตร และร้อยละของจำนวนอาจารย์ที่มีตำแหน่งทางวิชาการหรือวุฒิการศึกษาสูงขึ้น

ประสงค์ กัลยาณะธรรม (2550) ศึกษาวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบายการศึกษาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 โดยการศึกษาข้อมูลเชิงคุณภาพแล้วสรุปผลด้วยการบรรยาย เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยประกอบด้วยแบบศึกษาเอกสารและแบบสัมภาษณ์อย่างมีโครงสร้าง ผลการวิจัยพบว่า กระบวนการกำหนดนโยบายการศึกษาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ตามกรอบแนวคิดทฤษฎีระบบประกอบด้วย 1) ปัจจัยนำเข้า ซึ่งเกี่ยวข้องกับความต้องการของสมาชิกในสังคมรวมทั้งการสนับสนุนจากภาครัฐและเอกชน 2) กระบวนการซึ่งมี 4 ขั้นตอน 3) ผลผลิต คือ นโยบายการศึกษาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 4) สิ่งแวดล้อมซึ่งส่งผลกระทบต่อนโยบายการศึกษา 5) ข้อมูลย้อนกลับ ซึ่งใช้ในกรณีที่ต้องการปรับปรุงนโยบายในระหว่างที่ใช้นโยบายนั้นๆ และในกรณีเพื่อกำหนดนโยบายฉบับต่อไป ขั้นตอนการกำหนดนโยบายการศึกษาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน คือ 1. ขั้นการระบุปัญหา 2. ขั้นการรวบรวมข้อมูลข่าวสาร 3. ขั้นการจัดทำข้อเสนอแนะนโยบาย 4. ขั้นการประกาศเป็นนโยบาย ซึ่งจะต้องดำเนินการเรียงตามลำดับ

นพรุจ ศักดิ์ศิริ (2550) ศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยที่สัมพันธ์กับความสำเร็จของการนำนโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อการศึกษาไปปฏิบัติในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผลการวิจัยพบว่า 1. ความสำเร็จของการนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก พบว่าในด้านระดับการบรรลุเป้าหมาย ด้านการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของครูอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนด้านสมรรถภาพของนักเรียนที่ได้รับการปรับปรุง ด้านความต่อเนื่องของวิธีการและเครื่องมืออยู่ในระดับมาก ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะขึ้นกับขนาดของโรงเรียน 2. ปัจจัยที่สัมพันธ์กับความสำเร็จของการนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติ พบว่าจากตัวแปรต้นทั้งสิ้น 13 ตัว มีตัวแปร 7 ตัวที่มีความสัมพันธ์กับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย 1) ทักษะคติของผู้ปฏิบัติ 2) บุคลากรในหน่วยงาน 3) สภาพแวดล้อมทางสังคม 4) ทรัพยากรองค์การ 5) มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย 6) การติดต่อสื่อสาร 7) สภาพแวดล้อมทางการเมือง

พลุ้ยชัย ยาวีราช (2550) ศึกษาการพัฒนา รูปแบบการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผลการวิจัยพบว่า 1. สภาพปัจจุบันและปัญหาของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติยังขาดกระบวนการที่เป็นแนวทางชัดเจนในการดำเนินงาน 2. ยุทธศาสตร์หรือแนวทางสู่ความสำเร็จในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ คือ ยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมและยุทธศาสตร์การบริหารเชิงกลยุทธ์ 3. รูปแบบที่พัฒนาขึ้นเป็นรูปแบบในเชิงกระบวนการและยุทธศาสตร์ ซึ่งประกอบด้วย องค์ประกอบหลัก 2 ส่วนคือ ส่วนแรกกระบวนการในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติสำหรับสถานศึกษา 7 ขั้นตอน คือ 1) การตีความหมาย 2) การวางแผน 3) การจัดองค์การ 4) การจัดหา/ระดมทรัพยากร 5) การดำเนินงาน 6) การประเมินผล 7) การสร้างความต่อเนื่อง และส่วนที่สองคือ ยุทธศาสตร์สู่ความสำเร็จที่มีความสัมพันธ์กับกระบวนการทุกขั้นตอน

### 2.6.2 งานวิจัยเกี่ยวกับการดำเนินบทบาทของสถาบันอุดมศึกษา

บุญนำ ปานขำ (2543) ได้ศึกษาบทบาทของสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น การวิจัยรายกรณีสถาบันราชภัฏเพชรบุรี ผลการวิจัยพบว่าสถาบันราชภัฏเพชรบุรีได้ยึดปรัชญาและบทบาทหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ. 2538 มาตรา 7 เป็นหน้าที่หลักในการดำเนินงานของสถาบันมุ่งเน้นที่จะพัฒนาท้องถิ่นและได้ดำเนินงานตามภารกิจหลัก 6 บทบาทคือ ด้านการให้การศึกษาด้านการวิจัย ด้านการบริการวิชาการแก่สังคม ด้านการปรับปรุงถ่ายทอดและพัฒนาเทคโนโลยีในท้องถิ่น ด้านการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมในท้องถิ่น และด้านการผลิตครูและส่งเสริมวิद्यฐานะครูในท้องถิ่น และมีการดำเนินงานมากที่สุดตามบทบาทด้านการให้การศึกษาระดับปริญญาตรีและส่งเสริมวิद्यฐานะครู รองลงมาคือด้านการบริการวิชาการแก่สังคมและด้านการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมในท้องถิ่นอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนบทบาทด้านการวิจัยเป็นบทบาทที่ดำเนินงานในระดับน้อย และด้านการปรับปรุงถ่ายทอดและพัฒนาเทคโนโลยีในท้องถิ่นยังไม่มีดำเนินงาน

สุภารัตน์ ชาญเลขา (2545) ศึกษา รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันราชภัฏกับชุมชนเพื่อพัฒนาด้านวัฒนธรรม เพื่อศึกษาแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการศึกษากับชุมชนในการมีส่วนร่วมเพื่อวางแผนพัฒนาด้านวัฒนธรรมแล้วพัฒนารูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันราชภัฏกับชุมชนในการมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาด้านวัฒนธรรม หลังจากนั้นได้ตรวจสอบความเหมาะสมของรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันราชภัฏกับชุมชนในฝั่งธนบุรี ผลการวิจัยพบว่า สถาบันอุดมศึกษาควรต้องสนองรับนโยบายของรัฐจากข้อกำหนดตามกฎหมาย ให้สถาบันการศึกษากระจายอำนาจให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานด้านวัฒนธรรม การจัดการศึกษา การจัดทำสื่อปฏิสัมพันธ์วัฒนธรรมของชาติและดำเนินการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาวัฒนธรรมด้วยกระบวนการพลังร่วมและความต้องการให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการศึกษากับชุมชนเพื่อพัฒนาด้านวัฒนธรรมมีทั้งหมด 15 องค์ประกอบและการประเมินความ

เหมาะสมของรูปแบบพบว่าชุมชนฝั่งธนบุรีเห็นด้วยกับการนำรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันราชภัฏกับชุมชนมาใช้กับโครงการจัดตั้งศูนย์กรุงธนบุรีศึกษาครั้งนี้

นิตยา พรหมวนิช (2547) ได้สังเคราะห์การปรับเปลี่ยนบทบาทของสถาบันราชภัฏ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในที่มีผลต่อการปรับเปลี่ยนทิศทางและพัฒนาการของสถาบันราชภัฏและสังเคราะห์การปรับเปลี่ยนบทบาทของสถาบันราชภัฏด้วยวิธีการวิจัยเชิงประวัติศาสตร์ ผลการวิจัยพบว่าปัจจัยภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อปรับเปลี่ยนบทบาทของสถาบันราชภัฏคือนโยบายของรัฐบาลและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปัจจัยภายในคือ นโยบายที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โครงสร้างการบริหารจัดการ อุดมการณ์ของประชาคมที่มุ่งประโยชน์ต่อชนบทและท้องถิ่น ศักยภาพของสถาบันด้านบุคลากรและงบประมาณและผลจากปัจจัยเหล่านี้ทำให้สถาบันราชภัฏมีการปรับเปลี่ยนทิศทางพัฒนาการจากโรงเรียนฝึกหัดครูเป็นสถาบันอุดมศึกษาในรูปวิทยาลัยและเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่สมบูรณ์ขึ้นในรูปของมหาวิทยาลัยและสถาบัน และมุ่งเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น รวมทั้งปรับภารกิจจากการผลิตครูเพียงอย่างเดียวไปสู่ภารกิจหลักเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยคือ การจัดการศึกษา การวิจัย การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม และการบริการวิชาการ รวมทั้งผนวกภารกิจเฉพาะคือการส่งเสริมวิद्यฐานะครู และการปรับปรุง ถ่ายทอด และพัฒนาเทคโนโลยี

ศุภลักษณ์ วิริยะสุมน (2547) ได้ศึกษาการนำเสนอวาระปฏิบัติเพื่อพัฒนาวัฒนธรรมองค์การของมหาวิทยาลัยราชภัฏสู่ความเป็นเลิศในการปฏิบัติงานในฐานะสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อสำรวจวัฒนธรรมองค์การของมหาวิทยาลัยราชภัฏ เปรียบเทียบวัฒนธรรมองค์การและการนำเสนอวาระปฏิบัติเพื่อพัฒนาวัฒนธรรมองค์การของมหาวิทยาลัยราชภัฏสู่ความเป็นเลิศในการปฏิบัติงานในฐานะสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น โดยการวิเคราะห์จากเอกสารและเก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถาม ผลการวิจัยพบว่ามหาวิทยาลัยราชภัฏมีภารกิจ 8 ด้านคือ การจัดการศึกษา การวิจัย การบริการวิชาการแก่ชุมชน การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม การปรับปรุงพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยี การผลิตครูและพัฒนาครู การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การบริหารจัดการสถาบัน ปัจจุบันมหาวิทยาลัยราชภัฏมีวัฒนธรรมการปฏิบัติงานตามพันธกิจในระดับมาก 2 ด้าน คือด้านการผลิตครูและพัฒนาครูและด้านการจัดการศึกษาส่วนอีก 6 ด้านอยู่ในระดับปานกลาง และมีวัฒนธรรมองค์การ 3 แบบคือ แบบผสมผสานแบบวัฒนธรรมเครือข่ายและแบบวัฒนธรรมการปรับตัว

ประกอบ ใจมั่น (2547) ได้ศึกษาการพัฒนากระบวนการบริหารจัดการความรู้ที่เป็นภูมิปัญญาท้องถิ่นสำหรับมหาวิทยาลัยราชภัฏ เพื่อวิเคราะห์แนวคิดการบริหารจัดการความรู้ พัฒนาระบบบริหารจัดการความรู้ พัฒนาต้นแบบระบบคอมพิวเตอร์เพื่อบริหารจัดการความรู้ที่เป็นภูมิปัญญาท้องถิ่นและวิเคราะห์ประสิทธิผลของต้นแบบระบบคอมพิวเตอร์เพื่อบริหารจัดการความรู้ที่เป็นภูมิปัญญาท้องถิ่น ผลปรากฏว่าต้นแบบระบบคอมพิวเตอร์เพื่อบริหารจัดการความรู้ที่เป็นภูมิปัญญา

ท้องถิ่นได้รับการยอมรับว่าเป็นฐานความรู้และศูนย์กลางการเรียนรู้สำหรับอาจารย์ นักศึกษา ชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษางานวิจัยในประเทศที่เกี่ยวข้องตามที่นำเสนอข้างต้นสามารถสรุปความรู้ที่ได้ เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการวิจัยครั้งเป็น 2 ประเด็นคือ ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการพัฒนานโยบายและความรู้เกี่ยวกับบทบาทของสถาบันอุดมศึกษาต่อการพัฒนา ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 4 สรุปความรู้ที่ได้จากการศึกษางานวิจัยในประเทศ

ชื่อผู้วิจัย	ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการพัฒนานโยบาย			ความรู้เกี่ยวกับบทบาทของสถาบันอุดมศึกษาต่อการพัฒนา
	ขั้นการกำหนดนโยบาย	ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ	ขั้นการประเมินผลนโยบาย	
สุรางคณา มัณยานนท์	✓	✓		
มานพ จันทน์เทศ	✓			
รอนคำ ต้นเถียร	✓			
อัญชลี บุญศรีสวัสดิ์			✓	
ประสงค์ กัลยาณะธรรม	✓			
นพรุจ ศักดิ์ศิริ		✓		
พุลย์ชัย ยาวีราช		✓		
บุญนำ ปานขำ				✓
สุदारตน์ ชาญเลขา				✓
นิตยา พรหมวนิช				✓
ศุภลักษณ์ วิริยะสุนน				✓
ประกอบ ใจมั่น				✓

จากตารางพบว่าความรู้เกี่ยวกับกระบวนการพัฒนานโยบายที่ได้จากการศึกษางานวิจัยส่วนใหญ่จะมีลักษณะแยกเป็นทีละขั้นตอนคือ ขั้นการกำหนดนโยบาย ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ และขั้นการประเมินผลนโยบาย แต่ไม่พบว่ามีการวิจัยใดศึกษากระบวนการพัฒนานโยบายอย่างเต็มรูปแบบทุกขั้นตอน นอกจากนั้นงานวิจัยที่นำเสนอจะเป็นการศึกษาถึงบทบาทของสถาบันอุดมศึกษาต่อการพัฒนา ซึ่งการที่สถาบันอุดมศึกษาจะทำหน้าที่พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ได้ดีเพียงใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับว่ามีแนวทางในการดำเนินงานที่ดี รวมทั้งมีการดำเนินงานและติดตามผลอย่างมีประสิทธิภาพ จากการศึกษางานวิจัยข้างต้นผู้วิจัยจึงเห็นว่าสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำการศึกษาถึงกระบวนการพัฒนานโยบายของมหาวิทยาลัยราชภัฏอย่างเต็มรูปแบบทุกขั้นตอน เพราะยังไม่พบว่ามีผลการดำเนินงานดังกล่าว เพื่อให้มหาวิทยาลัยราชภัฏสามารถทำหน้าที่ตาม

บทบาทของสถาบันอุดมศึกษาเพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยเฉพาะคนในท้องถิ่นซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด และเนื่องจากกระบวนการพัฒนานโยบายเป็นกระบวนการที่มีความต่อเนื่องและแต่ละขั้นตอนนี้สัมพันธ์กัน ดังนั้นการศึกษากระบวนการพัฒนานโยบายทั้งกระบวนการจะทำให้สามารถมองเห็นการทำงานที่เป็นระบบเชื่อมโยงกันซึ่งน่าจะเอื้อประโยชน์ในการนำไปประยุกต์ใช้มากกว่าศึกษาเพียงขั้นตอนนี้เพียงอย่างเดียว นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างองค์ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับศาสตร์ทางด้านนโยบายที่ครอบคลุมทุกขั้นตอนทั้งกระบวนการพัฒนานโยบายอีกด้วย เพราะองค์ความรู้ที่เปรียบเสมือนหัวใจสำคัญที่จะนำมากำหนดทิศทางการดำเนินงานให้มหาวิทยาลัยราชภัฏสามารถก้าวไปสู่การทำหน้าที่ตามบทบาทของสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

### 2.6.3 งานวิจัยต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยต่างประเทศเกี่ยวกับกระบวนการพัฒนานโยบาย มีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้

Sarah A Soule และ Brayden G King (2006) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ขั้นตอนของกระบวนการนโยบายและการเปลี่ยนแปลงสู่แนวทางที่เหมาะสม โดยทำการศึกษาว่าการเคลื่อนไหวทางสังคมนั้นมีผลกระทบต่อผลลัพธ์ของนโยบายในแต่ละขั้นอย่างไร ซึ่งในการเปลี่ยนแปลงนโยบายแต่ละครั้งนั้นมักจะมี 2 กลุ่มที่มีความคิดเห็นขัดแย้งกันเสมอคือกลุ่มที่ยอมรับการเปลี่ยนแปลงและกลุ่มที่ไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลงนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงนโยบายในช่วงเวลาที่สถานการณ์ไม่ปกติว่าเป็นเรื่องยากที่กระบวนการนโยบายจะดำเนินการโดยหลีกเลี่ยงความเสี่ยงต่อการเคลื่อนไหวของสังคมและปัจจัยอื่นๆ ที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการนโยบายแต่ละขั้น ซึ่งในแต่ละขั้นของกระบวนการนโยบายนั้นก็จะมีลักษณะเฉพาะแตกต่างกันในเรื่องของระเบียบปฏิบัติและผลลัพธ์ที่แตกต่างกัน ผู้ศึกษาได้สำรวจขั้นตอนของการพัฒนานโยบาย 3 ขั้นตอนเพื่อหาแนวทางพัฒนาที่เหมาะสม ผลการศึกษาพบว่าความเคลื่อนไหวทางสังคมที่เกิดขึ้นจะมีผลต่อการตัดสินใจในกระบวนการนโยบายในขั้นแรกเป็นอย่างมาก แต่หลังจากนั้นผลกระทบที่เกิดขึ้นจะส่งผลโดยตรงต่อสาธารณชน

Paul Burton (2006) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การสร้างภาวะทันสมัยแก่กระบวนการนโยบายว่าจะทำให้การวิจัยทางนโยบายมีความสำคัญมากขึ้นหรือไม่ กล่าวคือเนื่องจากภาวะการเปลี่ยนแปลงที่ทวีความซับซ้อนมากขึ้นเรื่อยๆ นั้นมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับหลากหลายปัญหา ส่งผลให้รัฐบาลพยายามสร้างความทันสมัยในการปรับโครงสร้างขององค์กร หรือสถาบันต่างๆ และแนวทางที่จะกำหนดนโยบายในสหราชอาณาจักรได้ให้ความสำคัญกับเรื่องนี้มาก โดยเน้นเรื่องการกำหนดนโยบายบนฐานของหลักฐาน (evidence-based policy making) ซึ่งตรงข้ามกับวิธีการกำหนดนโยบายบนฐานของความจริง (faith-based policy approaches) และวิธีการกำหนดนโยบาย



ในยุคแรกๆ โดยได้ดูผลกระทบที่เกิดขึ้นและคุณค่าที่เกิดขึ้นจากการใช้วิธีใหม่ในการกำหนดนโยบายและดูว่าผลที่เกิดขึ้นนั้นมีความสัมพันธ์อย่างไรต่อการวิจัยและนโยบาย พบว่าผลที่เกิดขึ้นเกี่ยวข้องกับ การเพิ่มพูนความรู้ทางทฤษฎีของนโยบายศาสตร์และการวิจัยทางนโยบาย ท่ามกลางความแตกต่างของแนวคิดในการกำหนดนโยบายและรูปแบบของขั้นตอนในการกำหนดนโยบาย และเกิดการตั้งคำถามเกี่ยวกับการวิจัยนโยบายในอนาคต 2 ประการคือ ใครจะเป็นผู้รับภาระวางรากฐานการดำเนินการวิจัยนโยบายและทักษะอะไรที่ต้องการและมีผลเพื่อให้การทำวิจัยด้านกระบวนการนโยบายบรรลุประสิทธิภาพมากขึ้น

Hal K. Colebatch (2006) ได้ทำการวิจัยว่าการกำหนดนโยบายนั้นมีการะงานอะไรบ้าง โดยมีแนวทางหลักในการศึกษาโดยดูจากวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องทางด้านนโยบาย กิจกรรมที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย การวิเคราะห์นโยบาย การประกาศใช้นโยบาย การตัดสินใจทางเลือกนโยบาย และรวมถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติและการประเมินผลนโยบาย ท่ามกลางวัฒนธรรมของตะวันตก จากการวิจัยนี้มีข้อค้นว่างานวิจัยนโยบายนั้นขึ้นอยู่กับความแตกต่างชัดเจนที่หลากหลายและความขัดแย้งของศักยภาพและทัศนคติ และทำให้มองเห็นงานด้านนโยบายที่ขึ้นอยู่กับการคิดของกระบวนการนโยบาย จึงเกิดกรอบคำถามเกี่ยวกับแนวทางที่จะสร้างความเข้าใจแก่ความแตกต่างที่ชัดเจนระหว่างแนวทางหลักที่ใช้พิจารณาหรือกิจกรรมของนโยบาย และการฝึกฝนทางด้านนโยบายให้เกิดศักยภาพรวมทุกด้าน

Mary Hamilton และ Yvonne Hillier (2007) ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความสามารถในการวิเคราะห์นโยบายอย่างมีวิจารณญาณ โดยเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างด้วยวิธีการสัมภาษณ์และให้กลุ่มตัวอย่างวิเคราะห์เอกสารด้านนโยบายแล้วทำการวัดความสามารถในการอ่าน การเขียน และการเปลี่ยนแปลงของปฏิภาณไหวพริบ เพื่อเปรียบเทียบความสามารถในการวิเคราะห์นโยบายและการรับรู้ของกลุ่มตัวอย่าง พบว่าสิ่งที่มีอิทธิพลต่อความสามารถในการวิเคราะห์นโยบายอย่างมีวิจารณญาณคือ ความสามารถและทักษะในการวิเคราะห์ข้อมูล ความแตกต่างที่เกิดจากการฝึกฝนปัจจัยด้านความเครียดของแต่ละบุคคล นอกจากนี้ยังเกี่ยวข้องกับแนวโน้มด้านนโยบายและการวิจัยของสังคมนั้นอีกด้วย

Per Anderson (2008) ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับนโยบายของชาติและการนำความสามารถในการจำสิ่งที่ได้เรียนรู้มาก่อนมาใช้ กรณีศึกษาในเทศบาลแห่งหนึ่งของสวีเดน การวิจัยนี้ให้ความสนใจศึกษาเกี่ยวกับความสามารถในการจำสิ่งที่ได้เรียนรู้มาก่อนว่าเป็นส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการศึกษานโยบายของคณบดีผู้ใหญ่โดยได้มีการฝึกฝนมาเป็นเวลานาน แต่มีความแตกต่างในวิธีการที่ศึกษา ความแตกต่างของเวลา และความแตกต่างของสถานที่ ซึ่งในสวีเดนนั้นได้มองว่าความสามารถในการจำสิ่งที่ได้เรียนรู้มาก่อนนั้นเป็นส่วนหนึ่งในการศึกษาด้านนโยบายอย่างชัดเจนมาตั้งแต่ปี 1996 โดยให้กลุ่มตัวอย่างในการวิจัยได้ฝึกวิเคราะห์นโยบายปัจจุบันของชาติจากเอกสารของหน่วยงานรัฐบาลเพื่อสร้างร่องรอยความจำ เปรียบเทียบกับการที่ให้กลุ่มตัวอย่างได้

ศึกษาวิเคราะห์นโยบายท้องถิ่นอย่างรวดเร็ว เพื่อจะดูว่าสิ่งที่ได้เรียนรู้ไปก่อนจากการศึกษาวิเคราะห์นโยบายของชาตินั้นจะส่งผลต่อความสามารถในการวิเคราะห์นโยบายของท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด ผลการวิจัยพบว่าการจดจำสิ่งที่ได้เรียนรู้มาก่อนนั้นเป็นเทคนิคสำคัญที่ส่งผลต่อความสามารถในการวิเคราะห์นโยบายเหมือนดังคำกล่าวในอดีตว่า “เรื่องเล่าทำให้พ้นภัย” จึงเป็นข้อค้นพบที่เป็นแนวคิดสำคัญสำหรับรัฐบาลที่ต้องหาแนวทางในการนำเทคนิคนี้ไปใช้ในการพัฒนาส่งเสริมวิธีการศึกษานโยบายให้เป็นรูปธรรม

จากการศึกษางานวิจัยต่างประเทศที่เกี่ยวข้องทำให้ผู้วิจัยทราบถึงความก้าวหน้าและประเด็นการศึกษาวิจัยด้านนโยบายในต่างประเทศที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการศึกษาเพื่อหาแนวทางพัฒนาศาสตร์ทางด้านกระบวนการพัฒนานโยบายให้มีความก้าวหน้าซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาประเทศในภาพรวมจึงเป็นตัวอย่างงานวิจัยที่สามารถนำมาเป็นแนวทางการวิจัยครั้งนี้เป็นอย่างดี กล่าวคืองานวิจัยที่ได้นำมาเสนอนั้นผู้วิจัยได้คัดเลือกจากงานวิจัยเชิงนโยบายที่มีอยู่จำนวนมากแต่จากการศึกษาผู้วิจัยสามารถจำแนกงานวิจัยที่เกี่ยวข้องออกเป็นสองกลุ่มใหญ่ คือ (1) งานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับขั้นตอนของกระบวนการพัฒนานโยบาย (2) งานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับบริบทที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการพัฒนานโยบาย โดยมีรายละเอียดคือ

#### (1) งานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับขั้นตอนของกระบวนการพัฒนานโยบาย

จากการศึกษาพบว่างานวิจัยด้านนโยบายของประเทศไทยส่วนใหญ่จะมีขอบเขตการศึกษาอยู่ในกรอบดังกล่าวคือ จะศึกษาเกี่ยวกับขั้นการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลนโยบาย มีเพียงเล็กน้อยที่ศึกษาถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องต่อขั้นตอนดังกล่าว จึงสะท้อนให้เห็นว่าการค้นคว้าศาสตร์ด้านนโยบายในประเทศไทยนั้นยังคงมีจุดเน้นอยู่กับขั้นตอนและหลักการเกี่ยวกับกระบวนการพัฒนานโยบาย ซึ่งในอนาคตนั้นยังต้องมีการส่งเสริมให้เห็นความสำคัญต่อการศึกษาศาสตร์ด้านนโยบายอย่างจริงจังขยายและวงกว้าง เพื่อนำไปสู่การพัฒนาศาสตร์ด้านนี้ให้เท่าทันและทัดเทียมในต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางนโยบายเพื่อพัฒนาประเทศและก้าวสู่การแข่งขันบนเวทีโลกในยุคสังคมนวัตกรรมนั้น หากประเทศใดมีกระบวนการพัฒนานโยบายที่มีประสิทธิภาพก็จะสามารถเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันและนำประเทศสู่ความเป็นหนึ่ง แต่ถ้าหากประเทศใดมีกระบวนการพัฒนานโยบายที่ไร้ประสิทธิภาพ การกระทำใดๆ ก็จะทำให้เกิดความสับสนวุ่นวายซึ่งอาจเป็นสาเหตุไปสู่ความขัดแย้งในสังคม ทำให้ไม่ประสบผลสำเร็จในการพัฒนาและไม่สามารถนำประเทศไปสู่ความเจริญได้ทัดเทียมกับอารยะประเทศ

(2) งานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับบริบทที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการพัฒนานโยบาย จากการนำเสนองานวิจัยด้านกระบวนการพัฒนานโยบายของต่างประเทศข้างต้น พบว่าผู้วิจัยคัดมาเฉพาะงานวิจัยที่เป็นปัจจุบัน เนื่องจากต้องการสะท้อนให้เห็นถึงพัฒนาการของศาสตร์ด้านนโยบายใน

ต่างประเทศที่มุ่งความสนใจในการศึกษาไปยังบริบทที่มีผลต่อการกำหนดนโยบาย เพื่อนำผลการศึกษานั้นมาปรับปรุงกระบวนการพัฒนานโยบายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่น

- การศึกษาความเคลื่อนไหวทางสังคมว่าจะมีผลต่อการตัดสินใจอย่างไรในกระบวนการนโยบาย เพื่อเป็นแนวทางปรับเปลี่ยนกระบวนการนโยบายไปสู่แนวทางที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของสังคมมากที่สุด

- การศึกษาหาวิธีการใหม่ๆ ในการกำหนดนโยบายเพื่อสร้างความทันสมัยแก่กระบวนการพัฒนานโยบายให้เหมาะสมกับสภาพสังคมยุคปัจจุบัน โดยดูผลกระทบและคุณค่าที่เกิดขึ้นจากการใช้วิธีใหม่ในการกำหนดนโยบาย รวมทั้งเกิดการตั้งคำถามเกี่ยวกับการวิจัยนโยบายในอนาคตว่าใครจะเป็นผู้รับภาระวางรากฐานการดำเนินการวิจัยนโยบายและทักษะอะไรที่ต้องการซึ่งมีผลให้การทำวิจัยด้านกระบวนการนโยบายบรรลุประสิทธิภาพมากขึ้น

- การศึกษาเกี่ยวกับความสามารถในการวิเคราะห์นโยบายอย่างมีวิจารณญาณ พบว่าสิ่งที่มีอิทธิพลต่อความสามารถในการวิเคราะห์นโยบายอย่างมีวิจารณญาณคือ ความสามารถและทักษะในการวิเคราะห์ข้อมูล ความแตกต่างที่เกิดจากการฝึกฝน ปัจจัยด้านความเครียดของแต่ละบุคคล นอกจากนี้ยังเกี่ยวข้องกับแนวโน้มด้านนโยบายและการวิจัยของสังคมนั้นอีกด้วย

- การศึกษาวิจัยในประเทศสวีเดนเกี่ยวกับความสามารถในการจำสิ่งที่ได้เรียนรู้มาก่อนว่าเป็นส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการศึกษา นโยบายหรือไม่อย่างไร และผลวิจัยได้พบว่าการจดจำสิ่งที่ได้เรียนรู้มาก่อนนั้นเป็นเทคนิคสำคัญที่ส่งผลต่อความสามารถในการวิเคราะห์นโยบาย

จากตัวอย่างประเด็นการศึกษาที่น่าเสนอนี้แสดงให้เห็นว่าแนวโน้มการศึกษาศาสตร์ด้านนโยบายในต่างประเทศนั้นปัจจุบันได้มุ่งประเด็นไปที่บริบทซึ่งส่งผลกระทบต่อกระบวนการพัฒนานโยบายเพื่อแสวงหาวิธีการใหม่ๆ หรือจัดสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อกระบวนการพัฒนานโยบายให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด

เมื่อนำงานวิจัยด้านนโยบายทั้งในและต่างประเทศที่ผู้วิจัยศึกษามาเปรียบเทียบกันจะพบว่าการศึกษาศาสตร์ด้านนโยบายของประเทศไทยในปัจจุบันส่วนใหญ่ยังคงมุ่งศึกษาเกี่ยวกับขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการพัฒนานโยบายตามหลักการและทฤษฎีโดยแยกทีละขั้นตอน แต่การศึกษาศาสตร์นี้ในต่างประเทศนั้นได้ให้ความสำคัญและมุ่งความสนใจไปที่การพยายามแสวงหาวิธีการใหม่ๆ จากบริบทโดยรอบและปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จมาปรับปรุงเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการพัฒนานโยบาย ผลการเปรียบเทียบนี้ทำให้ทราบถึงแนวโน้มของการศึกษาศาสตร์นี้ของประเทศไทยในอนาคตว่าควรเป็นไปในทิศทางใด รวมถึงเป็นการสร้างความตระหนักแก่นักการศึกษาและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องให้เห็นความสำคัญของการศึกษาศาสตร์ด้านนโยบายโดยส่งเสริมให้มีการศึกษาค้นคว้ากันอย่างแพร่หลายเพื่อนำไปสู่การสร้างสรรค์องค์ความรู้ใหม่

ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงตระหนักถึงความสำคัญและสนใจศึกษาถึงกระบวนการพัฒนานโยบายของมหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานีเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น เพราะยังไม่มีการศึกษา

กระบวนการพัฒนานโยบายในลักษณะครบทุกขั้นตอน และมองว่าจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับศาสตร์ด้านนโยบายให้ขยายวงกว้างเพราะศาสตร์ด้านนโยบายนั้นเปรียบเสมือนหัวใจของการดำเนินงาน トラบใดที่วงการศึกษไทยยังคงให้ความสำคัญต่อศาสตร์ด้านนโยบายอยู่น้อยเช่นปัจจุบัน เราจะไม่สามารถจัดการศึกษาให้เกิดประสิทธิภาพทัดเทียมกับอารยะประเทศได้