Journal of Digital Business and Social Sciences

Journal homepage: jdbs.rsu.ac.th

Theory Model of Public Policy Implementation

ตัวแบบการนำทฤษฎีนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ

Titapol Noijad[a]*
ฐิตพล น้อยจาด[a]*

[a]*Doctor of Public Administration, Rajamangala University of Technology Rattanakosin, Thailand*

[*]*Corresponding author: titapol22@gmail.com*

Received 30 September 2022; Revised 18 October 2022; Accepted 25 October 2022; Published Online 22 March 2023

Abstract

Public policy is how the state will or will not act. However, studying the implementation of public policy into practice is extremely important. That is an understanding of the ability to push the operational mechanism that covers activities, individuals, or groups of people, both in the public or private sectors, resource usage, efforts to stimulate work organizational performance by doing concrete actions through plans, projects, and activities to achieve the objectives of public policy.
The theoretical model of public policy implementation can be classified into three groups as follows; (1) The top-down theories of implementation are the model of the policy implementation process of Van Meter and Van Horn, the general model of the implementation process, and the political model. (2) The bottom-up theories of implementation are the bureaucratic process model of Lipsky, the backward mapping or bottom-up perspective model, and the model of a structure. And (3) the hybrid theories of implementation are the interactions between factor models, the model of decentralization program implementation process, the rational model, the management model, the organization development model, the policy program-implementation process: PPIP, the integrative model, and the integrated theory of public policy implementation.

Keywords: *Public Policy; Public Policy Implementation; Top-Down Theories of Implementation; Bottom-Up Theories of Implementations; Hybrid Theories of Implementation*

Please cite this article as: Noijad, T. (2023, March). Theory Model of Public Policy Implementation. *Journal of Digital Business and Social Sciences, 9*(1), JDB005, 1-16.

บทคัดย่อ

นโยบายสาธารณะเป็นนโยบายที่ภาครัฐเป็นผู้การกำหนดว่าจะกระทำหรือจะไม่กระทำ การศึกษาการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ มีความสำคัญในตัวของต่ละตัวแบบนั้น ๆ กล่าวคือจำเป็นต้องการทำความเข้าใจเกี่ยวกับความสามารถที่จะผลักดันให้กลไกการปฏิบัติงานซึ่งครอบคลุมกิจกรรมปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ทั้งที่อยู่ในระบบราชการหรือเอกชน การทรัพยากร ความพยายามกระตุ้นการปฏิบัติงาน สมรรถนะขององค์การ โดยมีขั้นตอนการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมผ่านแผนงาน โครงการ และกิจกรรมไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย ตัวแบบทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ตามแนวคิดทฤษฎีแล้วจำแนกเป็นกลุ่มของการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น 3 กลุ่มทฤษฎี ดังนี้ คือ (1) ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่าง ได้แก่ ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของแวนมีเตอร์และแวนฮอร์น ตัวแบบการวิเคราะห์กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของซาบาเตียร์ และแมซมาเนียน และ ตัวแบบทางการเมือง (2) ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากล่างขึ้นบน ได้แก่ ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการของลิปสกี ตัวแบบการวิเคราะห์หน่วยงานในระดับล่าง และข้าราชการระดับพื้นฐาน และตัวแบบการวิเคราะห์โครงสร้าง (3) ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบผสม ได้แก่ ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย ตัวแบบการกระจายอำนาจ ตัวแบบยึดหลักเหตุผล ตัวแบบทางด้านการจัดการ ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ ตัวแบบกระบวนการ ตัวแบบเชิงบูรณาการ และ ทฤษฎีเชิงบูรณาการของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

คำสำคัญ*: นโยบายสาธารณะ; การนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ; ตัวแบบทฤษฎี; การนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่าง; ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากล่างขึ้นบน; การนำนโยบายไปปฏิบัติแบบผสม*

Please cite this article as: Noijad, T. (2023, March). Theory Model of Public Policy Implementation. *Journal of Digital Business and Social Sciences, 9*(1), JDB005, 1-16.

1. บทนำ

การศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (Policy Implementation) มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) ทั้งนี้เพราะนโยบายสาธารณะเป็นหนึ่งในขอบข่ายของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ มีกระบวนการหลายขั้นตอนที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันกับนโยบายสาธารณะ สำหรับวิวัฒนาการของการศึกษานโยบายสาธารณะนั้น ได้พัฒนาการมาเป็นลำดับ ทั้งนี้ การศึกษานโยบายสาธารณะนับว่าเป็นมิติใหม่ของการศึกษาทางด้านของรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งกระบวนทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ อาจจัดแบ่งได้เป็น 2 กระบวนทัศน์ใหญ่ ๆ กล่าวคือ กระบวนทัศน์แรก ถือเป็นกระบวนทัศน์แบบดั้งเดิมที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการภายในองค์การภาครัฐ เป็นต้นว่า การแยกการเมืองจากการบริหาร การบริหารตามแนววิทยาศาสตร์ การบริหารตามแนวมนุษยสัมพันธ์ ส่วนกระบวนทัศน์ที่สอง นับเป็นกระบวนทัศน์ใหม่ทางรัฐประศาสนศาสตร์ มีการเปลี่ยนแปลงมาให้ความสำคัญกับประชาชนผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของภาครัฐ โดยมีจุดเน้นไปประชาชนหรือผู้ที่รับบริการจากภาครัฐ ดังนั้น การศึกษานโยบายสาธารณะ จึงเกิดขึ้นอย่างเป็นจริงจังซึ่งมีมิติของการศึกษาหลายอย่าง เช่น การศึกษาแนวการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยจะเรียกรวมกันว่า “นโยบายศาสตร์”

การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ นั้นเป็นกระบวนการของปฏิสัมพันธ์กันระหว่างเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่มีการกำหนดไว้ก่อนหน้านี้แล้ว กับการกระทำหรือการปฏิบัติการทั้งหลายที่มุ่งให้บังเกิดผลไปตามนโยบายนั้น ๆ หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่ง การนำนโยบายไปปฏิบัติก็คือความสามารถในการจัดการและประสานงานในสิ่งที่จะกระทำให้บังเกิดผลในลักษณะที่เป็นลูกโซ่ความสัมพันธ์ในเหตุและผล (Pressman & Wildavsky, 1973) กล่าวได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติหมายถึง การดำเนินการโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในภาครัฐหรือเอกชน ซึ่งการดำเนินดังกล่าวเป็นการมุ่งที่จะก่อให้เกิดความสำเร็จโดยตรงตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ได้ตัดสินใจไว้ล่วงหน้าแล้ว (Van Meter & Van Horn, 1975) เป็นกระบวนการของกลยุทธ์ที่แสดงการปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มผลประโยชน์ทั้งหลายในอันที่จะต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งการบรรลุเป้าหมายของกลุ่มตน ซึ่งเป็นเป้าหมายที่กลุ่มเหล่านี้ต้องการให้เกิดขึ้น อาจสอดคล้องหรือไปกันได้หรือไม่ได้กับเป้าหมายตามอาณัติ (Bardach, 1980) ทั้งนี้ การนำนโยบายไปปฏิบัติ ยังหมายถึง กระบวนการจัดการกับแบบแผนการนำเพื่อการเปลี่ยนแปลงโดยตรงตามอาณัติของนโยบายโดยยอมรับต่อข้อกำหนดที่เกิดขึ้นจากการที่ได้มีการตัดสินใจไปก่อนแล้ว กล่าวคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติจะเริ่มเกิดขึ้นภายหลังที่มีการตัดสินใจยอมรับในวิธีปฏิบัติเฉพาะเรื่องนั้น ๆ ไปแล้ว (Quade, 1982)

ดังล่าวมาแล้วนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงถือเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญที่จำเป็นต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักวิชาการที่มีความสลับซับซ้อนเกี่ยวข้องกับกลุ่มบุคคลรวมถึงองค์กรหลากหลาย ซึ่งส่งผลต่อความสำเร็จของนโยบาย อย่างไรก็ตาม ศุภชัย ยาวะประภาษ (2545) ได้อธิบายถึงปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ว่าจากการทบทวนผลงานวิชาการในทศวรรษที่ผ่านมาพบว่ามีปัจจัยหลายประการที่กำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งปัจจัยเหล่านั้นจะประกอบไปด้วยสิ่งต่าง ๆ คือ (1) ลักษณะนโยบาย (2) วัตถุประสงค์ของนโยบาย (3) ความเป็นไปได้ทางการเมือง (4) ความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยี (5) ความพอเพียงของทรัพยากร (6) ลักษณะของหน่วยงานที่นำไปปฏิบัติ (7) ทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (8) กลไกภายในหน่วยงานหรือระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

นโยบายของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นยุคสมัยใดก็ตามต้องอาศัยกลไกหรือเครื่องมือที่มีอยู่ ซึ่งกลไกที่เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายให้เกิดเป็นผลในทางปฏิบัติ ก็คือ ระบบราชการ หรือกลไกอำนาจรัฐ ซึ่งกลไกอำนาจรัฐนี้จึง

เปรียบเสมือนเป็นเครื่องมือที่จะนำนโยบายที่เป็นเรื่องของกิจกรรม แนวทาง หรือการตัดสินใจไปสู่การปฏิบัติที่เห็นผลและด้วยกลไกอำนาจรัฐนี้ จึงถูกเรียกเป็นที่คุ้นเคยในหมู่นักรัฐประศาสนศาสตร์ว่า การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

ดังนั้น เพื่อเป็นการทำความเข้าอย่างถ่องแท้ในภาคทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติอันจะเป็นประโยชน์ต่อแนวปฏิบัติการให้ประสบความสำเร็จ ป้องกันความล้มเหลว จึงต้องทำการศึกษาองค์ความรู้ในภาคทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ ว่ามีขั้นตอน ระบบ และกลไกอย่างไร รวมไปถึงศึกษาปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างไรบ้าง

2. วัตถุประสงค์การศึกษา

เพื่อนำเสนอ ตัวแบบทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ

3. การดำเนินการศึกษา

การศึกษานี้ เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้า รวมรวม สังเคราะห์และวิเคราะห์ จากเอกสารงานสอน ตำราวิชาการ ที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

4. ผลการศึกษา

นักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ แบ่งภาคส่วนการศึกษานโยบายสาธารณะ ออกเป็นสองภาคส่วนใหญ่ ๆ ได้แก่ (1) ภาคส่วนการกำหนดนโยบายสาธารณะ ประกอบด้วย 2 กระบวนการ กระบวนการก่อรูปนโยบายสาธารณะ และกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ และ (2) ภาคส่วนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ประกอบด้วย 2 กระบวนการ ได้แก่ กระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และกระบวนการประเมินผลนโยบายสาธารณะ ทั้งนี้ การนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ เป็นกระบวนการที่ใช้ต้องใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ เนื่องจากหากการนำไปปฏิบัติเกิดความล้มเหลวย่อมจะส่งผลกระทบกับสาธารณะด้วย ทั้งนี้ การนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ นั้น ต้องกระทำให้เกิด 2 อย่างด้วยกัน คือ Idealism การกระทำความชัดเจนในภาคทฤษฎี หรือเรียกว่า การศึกษาความเป็นไปได้ในเชิงทฤษฎี และ Practicalism การกระทำให้เกิดความชัดเจน ในวิธีปฏิบัติหรือเรียกว่ามีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

จุดเริ่มต้นของการศึกษาการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ เริ่มขึ้นในปีคริสต์ศักราชที่ 1970 เป็นต้นมา โดย Hargrove (1975) ได้เขียนหนังสือชื่อเรื่อง “The Missing Link: The Study of the Implementation of Social Policy” ซึ่งเป็นแนวความคิดเกี่ยวกับองค์ความรู้ด้านการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ต่อจากนั้นก็มีนักวิชาการ อาทิเช่น วอลเตอร์ วิลเลียมส์ (Water Williams) แวน ฮอร์น (Van Horn) แวน มีเตอร์ (Van Meter) คอฟแมน (Kaufman) เบลเลย์ (Bailey) และ โมเชอร์ (Mocher) ได้ให้ความสนใจศึกษาการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติอย่างจริงจัง ตลอดจนให้การยอมรับและให้ความสำคัญกับขั้นตอนนี้มากกว่าเดิม

การศึกษาการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติซึ่งเป็นการศึกษาเกี่ยวกับความสามารถที่จะผลักดันให้กลไกทั้งหมดปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ (Pressman & Wildavsky, 1979) ครอบคลุมกิจกรรมของแต่ละบุคคลหรือกลุ่มบุคคลทั้งที่อยู่ในระบบราชการหรือเอกชนเพื่อให้วัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้บรรลุผลสำเร็จ

(Van Meter & Van Horn, 1975) เป็นความพยายามที่จะตัดสินความสามารถขององค์การในการรวบรวมคน และทรัพยากรในหน่วยงานหนึ่ง ๆ และพยายามกระตุ้นให้บุคลากรปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การ (Williams, 1975) มุ่งศึกษาเกี่ยวกับสมรรถนะขององค์การที่จะใช้ทรัพยากรทางการบริหารทั้งมวลเพื่อปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย (Kerr, 1996) และกระทำให้เกิดเป็นรูปธรรมผ่านแผนงานหรือโครงการไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย (Rondinelli, 1983)

ดังนั้นการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติจึงเป็นเรื่องที่มีความสลับซับซ้อนซึ่งครอบคลุมถึงองค์การและผู้เกี่ยวข้องต่าง ๆ ซึ่งล้วนแต่มีความคาดหวังและเป้าหมายที่แตกต่างกันไปแต่จำเป็นต้องเข้ามาปฏิบัติงานร่วมกัน การนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติจึงมีผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ดังนี้ (วรเดช จันทร์ศร, 2554)

1. ฝ่ายการเมือง (Politics) หมายถึง คณะรัฐมนตรีครอบคลุมถึงระบบรัฐสภาโดยดำเนินการกระทำออกมาลักษณะการบัญญัติเป็นกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา มติคณะรัฐมนตรี กฎกระทรวง ตลอดจนระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติ โดยฝ่ายการเมืองมีบทบาทการใช้อำนาจในการควบคุม กำกับ ติดตาม พิจารณาปรับปรุงนโยบาย ยุติ หรือถ่ายโอนนโยบายสาธารณะ เป็นต้น

2. ระบบราชการ (Bureaucracy) หมายถึง หน่วยงานของรัฐ เช่น กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานเทียบเท่า โดยดำเนินการตามบทบาท หน้าที่ เชื่อมประสานฝ่ายการเมืองกับบทบาทเป็นผู้ปฏิบัติการในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ซึ่งโดยประสิทธิภาพและประสิทธิผลการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ เช่น สมรรถนะขององค์การ โครงสร้างขององค์การ จำนวนและคุณภาพของบุคลากร งบประมาณสนับสนุน ระบบการติดต่อสื่อสาร วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และสถานที่ทำเลที่ตั้ง เป็นต้น

3. ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Bureaucrats) หมายถึง บุคลากรซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐถือว่าเป็นผู้ปฏิบัติการมีความสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งแบ่งออกเป็นหลายระดับ เช่น บทบาทผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารระดับกลาง ผู้บริหารระดับต้น ตลอดจนผู้ปฏิบัติงานระดับล่าง โดยสมรรถนะของบุคคล เหล่านี้ มักขึ้นอยู่กับ วัตถุประสงค์ (Goals) ค่านิยม (Values) แรงจูงใจ (Incentives) ตลอดจนพฤติกรรมการปฏิบัติงาน ที่แตกต่างกันออกไป เป็นต้น

4. ผู้ได้รับผลจากนโยบาย (People Affected by Policy) หมายถึง ประชาชนหรือผู้รับบริการ (Clients) ทั้งมิติบุคคล (Individual) กลุ่ม (Groups) ตลอดจนหน่วยงานภาคเอกชน (Private Sector) ซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติทั้งในแง่เชิงบวกหรือเชิงลบซึ่งอาจเรียกว่าผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ในนโยบายสาธารณะนั้น ๆ นอกจากนั้นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในลักษณะกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) อาจดำเนินการเรียกร้อง คัดค้าน สนับสนุน ลงประชามติ (Referendum) ประชาพิจารณ์ (Public Hearing) ต่อรอง (Bargain) กับฝ่ายกุมอำนาจในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า การนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จนั้น เกี่ยวข้องกับปัจจัยมากมายจึงเป็นเหตุจำเป็นให้ต้องมีการศึกษาการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติอย่างจริงจังเพื่อมิให้ประสบกับปัญหาจนพบกับความล้มเหลว (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2549) ความล้มเหลวของนโยบาย (Policy Failure) ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตามเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับนักทฤษฎีนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (Younis & Ian, 1990, p. 3) ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิผล ได้แก่ ทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติและแนวทางการปฏิบัติที่ระบุอย่าง

เฉพาะเจาะจง ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงงานกิจวัตรขององค์การซึ่งเป็นเงื่อนไขที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลว (Mountjoy & O'Toole, 1979)

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ หรือการบริหารนโยบายโดยชี้ให้เห็นถึงการกระทำที่อาศัยกลไกทางการบริหารมาทำให้นโยบายถูกปฏิบัติหรือดำเนินงานอย่างจริงจังโดยองค์การที่รับผิดชอบให้บรรลุวัตถุประสงค์ ดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นการแสวงหาวิธีการและแนวทางเพื่อปรับปรุงนโยบาย แผนงานและโครงการให้ดีขึ้น ซึ่งครอบคลุมถึงสมรรถนะขององค์การ พฤติกรรมขององค์การปฏิสัมพันธ์ของบุคคลและกลุ่มบุคคล การใช้ทรัพยากรทางการบริหารทั้งมวล ตลอดจนความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน รวมถึงสภาพแวดล้อมและตลอดจนปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลต่อการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ระบุไว้ซึ่งผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารหรือระบบราชการ กลุ่มกดดันองค์กรชุมชนหรือภาคประชาสังคม จุมพล หนิมพานิช (2552) ซึ่งกล่าวได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญหลายประการ ทั้งนี้ นโยบายสาธารณะมีผลกระทบโดยตรงต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของพลเมือง ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจส่งผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อผู้ตัดสินใจนโยบายรวมถึงหน่วยงานผู้ทำหน้าที่ปฏิบัติการตลอดจนถึงประชาชนกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับผลกระทบจากนโยบาย (วรเดช จันทร์ศร, 2554) ดังนั้น เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจึงมีการศึกษาและวิเคราะห์กระบวนการนโยบายสาธารณะอย่างลึกซึ้ง โดยได้รับความสนใจจากกลุ่มนักรัฐศาสตร์และนักรัฐประศาสนศาสตร์ ช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1970 (จุมพล หนิมพานิช, 2552, น. 137-138)

อย่างไรก็ดีตัวแบบทางทฤษฎีของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติจำแนกออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ได้แก่ (1) ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่าง (Top-down Theories of Implementation) (2) ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากล่างขึ้นบน (Bottom-up Theories of Implementation) (3) ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบผสม (Hybrid Theories of Implementation) ดังรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.1 ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่าง

ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่าง (Top-down Theories of Implementation) แนวทางตามทฤษฎีนี้ ให้ความสำคัญกับความสามารถของผู้กำหนดนโยบายในการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างชัดเจน รวมไปถึงการติดตาม กำกับ ดูแล และควบคุมการนำนโยบายไปปฏิบัติ สำหรับสมมติฐานของทฤษฎีนี้ คือ (1) การนำนโยบายไปปฏิบัติเริ่มต้นมาจากการตัดสินใจของรัฐบาลกลาง (2) เน้นที่กระบวนการทางการเมืองตามทฤษฎีระบบ (3) มักไม่สนใจผลกระทบของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติที่มีต่อการให้บริการตามนโยบาย (4) นโยบายเป็นปัจจัยนำเข้า (inputs) และการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นผลผลิต (Outputs) และ (5) แนวการศึกษาที่เน้นบทบาทการใช้อำนาจของผู้นำ

สำหรับผลงานของนักวิชาการที่จัดอยู่ในกลุ่มนี้ ได้แก่ ผลงานของเพรสแมน (Pressman) และวิลดาฟสกี (Wildavsky) ในปี ค.ศ. 1973 ผลงานของแวน มีเตอร์ (Van Meter) และ แวน ฮอร์น (Van Horn) ปี ค.ศ. 1975 ผลงานของบาร์แดช (Bardach) ปีค.ศ. 1977 และผลงานของซาบาเตียร์ (Sabatier) และ แมซเมเนียน (Mazmanian) ปีค.ศ. 1979, 1980 และ 1983 เป็นต้น

ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ของแวน มีเตอร์และแวน ฮอร์น

1) แนวคิดพื้นฐานของตัวแบบ ตัวแบบนี้พัฒนาโดย Van Meter and Van Horn (1975, pp. 445-488) ได้กล่าวถึง ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เมื่อปี ค.ศ. 1975 เรื่อง "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework" โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งได้ตั้งชื่อ ตัวแบบ

นี้ ว่า “A Model of the Policy Implementation Process” ตัวแบบนี้เป็นการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยใช้ตัวแบบทั่วไป ซึ่งเป็นผลงานของแวน มีเตอร์ (Van Meter) และแวน ฮอร์น (Van Horn) ที่พัฒนามาจากตัวแบบการวิเคราะห์ระบบการเมืองของอีสตัน (Easton) ผนวกกับการนำผลการศึกษาทางทฤษฎีองค์การที่ส่งผลหรือเกี่ยวข้องกับผลการปฏิบัติงานมาประยุกต์เข้าด้วยกัน ตัวแบบนี้ แม้จะไม่ใช้เป็นความพยายามแปรโดยตรงที่จะประสานตัวแบบต่าง ๆ ตามห้าแนวทางข้างต้นก็ตาม แต่กรอบของตัวแบบก็ได้รวมตัวแปรบางส่วนของตัวแบบอื่น ๆ เข้าไว้ด้วยกันมากพอที่จะช่วยให้การศึกษาสภาพทั่วไปของปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะที่กว้างกว่าตัวแบบอื่น

2) องค์ประกอบที่สำคัญของตัวแบบ ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีองค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ วัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย (Policy Standards and Objectives) ทรัพยากรนโยบาย (Policy Resources) การสื่อสารระหว่างองค์กร และกิจกรรมการเสริมแรง (Inter-Organizational Communication and Enforcement Activities) ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (The Characteristics of Lamenting Agencies) เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง (Economic, Social and Political Conditions) และความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ (The Disposition of Implementers)

3) จุดเด่นของตัวแบบ แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น ได้ตั้งข้อสังเกตในการนำตัวแบบไปใช้อธิบายปรากฏการณ์ ต่าง ๆ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ 3 ประการ คือ (1) กระบวนการสื่อสาร ถือได้ว่าเป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย การสื่อสารระหว่างหน่วยงานและกิจกรรมการส่งเสริม ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และการยอมรับในตัวผู้ปฏิบัติ (2) ปัญหาด้านความสามารถ แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น ได้กล่าวว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวข้องกับความสามารถของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติว่า สามารถปฏิบัติตามนโยบายได้หรือไม่ ปัญหาด้านความสามารถนี้เกี่ยวข้องกับตัวแปร 4 ประการ ได้แก่ ทรัพยากรของนโยบายการสื่อสารและกิจกรรมส่งเสริม ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง (3) ความขัดแย้งในการปฏิบัติงาน เนื่องจากผู้ปฏิบัติไม่ยอมรับในสิ่งที่ต้องทำ ปัญหานี้จะเกี่ยวข้องกับตัวแปรต่าง ๆ ได้แก่ ทรัพยากรของนโยบาย การสื่อสาร และกิจกรรมการส่งเสริม ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และสภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง

ตัวแบบการวิเคราะห์กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของซาบาเตียร์และแมซมาเนียน

1) แนวคิดพื้นฐานของตัวแบบ Sabatier and Mazmanian (1980) ได้แบ่งลักษณะของนโยบายออกเป็นประเภทต่าง ๆ เพื่อสร้างให้เกิดความเข้าใจของการศึกษาโดยรวมและได้ทำการศึกษาการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ โดยการมองจากตัวแบบที่เป็นเหตุเป็นผล โดยพิจารณาจากความซับซ้อนของนโยบายและความหลากหลายของปัจจัยต่าง ๆ ซึ่งทำให้เกิดความมั่นใจได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบกับความสำเร็จหรือความล้มเหลว

2) องค์ประกอบที่สำคัญของตัวแบบ ตัวแบบของซาบาเตียร์ และแมซมาเนียน มีองค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ ความสามารถในการแก้ไขปัญหาของนโยบาย ซึ่งถูกระบุไว้ในนโยบายแล้ว ความสามารถของนโยบายที่ช่วยกำหนดโครงสร้างการปฏิบัติงานให้เกิดการบรรลุผลสำเร็จตามนโยบายที่กำหนดไว้และผลกระทบโดยรวมของตัวแปรด้านอื่น ๆ ที่มีต่อการสนับสนุนในการดำเนินนโยบายให้บรรลุวัตถุประสงค์

3) จุดเด่นของตัวแบบ มีการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ชัดเจนและมีความแน่นอน นโยบายจะต้องมีพื้นฐานมาจากทฤษฎีที่เหมาะสม ต้องมีการให้อำนาจแก่หน่วยปฏิบัติอย่างเพียงพอในการดำเนินการ ผู้นำของหน่วยปฏิบัติมีความสามารถทางการบริหารและทักษะทางการเมือง นโยบายต้องได้รับการสนับสนุนอย่าง เต็มที่จาก

ประชาชนและผู้นำคนสำคัญทางฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ตลอดทั้งกระบวนการในการนำนโยบายไปปฏิบัติส่งผลให้การนำตัวแบบของซาบาเตียร์และแมซมาเนียนไปใช้ให้ประสบผลสำเร็จ

ตัวแบบทางการเมือง (Political Model)

1) แนวคิดพื้นฐานของตัวแบบ ตัวแบบการวิเคราะห์นี้มีพื้นฐานที่มาจากการศึกษาของ อัลลิสัน (Alison), เพรสแมน (Pressman), วิลดาฟสกี (Wildavsky), บาร์แดช (Bardach), ซาบาเตียร์ (Sabatier) และแมซเมเนียน (Mazmanian) ตามลำดับ ตัวแบบวิเคราะห์นี้ เชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเกิดจากความสามารถของผู้เล่น หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์การ กลุ่มหรือสถาบัน และความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์การ โดยเห็นว่าการพ้องต้องกัน วิธีการมีส่วนร่วม เป็นสิ่งที่ยากที่จะเกิดขึ้นได้ ความขัดแย้งเป็นปรากฏการณ์ธรรมดาที่เกิดขึ้นในองค์การและในระบบสังคมทั่วไป การตั้งความคาดหวัง หรือการหวังจะให้ทุกฝ่ายเห็นชอบและปฏิบัติตามนโยบายเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก ทั้งนี้เพราะนโยบายก็คือการเมืองซึ่งเป็นเรื่องของการจัดสรรแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าเพื่อสังคม ซึ่งแน่นอนย่อมจะมีทั้งผู้ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์ ดังนั้น จึงเป็นเรื่องธรรมดาที่ทุกฝ่ายจะต้องคอยปกป้องผลประโยชน์ของตน

2) องค์ประกอบที่สำคัญของตัวแบบ ตัวแบบทางการเมือง (Political Model) มีองค์ประกอบที่สำคัญของตัวแบบ ได้แก่ ความสามารถในการเจรจา สถานะของอำนาจ และทรัพยากรที่มีอยู่ของหน่วยงานในฐานะที่จะใช้เป็นเครื่องมือต่อรองของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์การ (Players) จำนวนหน่วยงานที่จะต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง การสนับสนุนจากนักการเมือง สื่อมวลชน กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ บุคคลสำคัญต่าง ๆ รวมถึงสภาพความแตกต่างทางด้านบุคลิกภาพความรู้ ความสามารถความชำนาญในการต่อรองของผู้เล่น

3) จุดเด่นของตัวแบบ ตัวแบบนี้จุดเด่น คือ การบริหารความขัดแย้งการแสวงหาผู้สนับสนุนหรือการยอมรับ การโฆษณาชวนเชื่อ การรู้จักสร้างเงื่อนไขและหาข้อต่อรองในการจัดสรรทรัพยากรทั้งระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคล หน่วยงาน ตลอดจนองค์การต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

4.2 ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากล่างขึ้นบน

ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากล่างขึ้นบน (Bottom-up Theories of Implementation) ทฤษฎีนี้ เน้นผู้ปฏิบัติเชิงพื้นที่ในฐานะผู้ให้บริการและมองการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นกระบวนการต่อรองที่เกิดในเครือข่ายของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติทฤษฎีนี้เกิดขึ้นช่วงปลายทศวรรษ 1970 ถึงทศวรรษ 1980 สมมติฐานของทฤษฎี นี้ ได้แก่ (1) ผลลัพธ์ทางการที่เกิดขึ้นไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย (2) การเชื่อมโยงเชิงสาเหตุและผลตามความเชื่อของทฤษฎีจากบนลงล่างก็อาจไม่เป็นจริงเสมอไปหรืออาจไม่ได้ผลจริงตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย (3) สนใจศึกษาสิ่งที่เกิดขึ้นจริงในระดับของการรับบริการและสาเหตุที่แท้จริงที่มีผลต่อการปฏิบัติในระดับล่าง (4) การศึกษาจะเริ่มจากการระบุเครือข่ายของตัวแสดงในการให้บริการที่แท้จริงเป็นอย่างไร และ (5) ปฏิเสธแนวคิดนโยบายเริ่มมาจากระดับบนและส่งนโยบายลงมาให้ผู้ปฏิบัติเพื่อปฏิบัติตามจะให้ผลสำเร็จมากที่สุด แต่มีแนวคิดว่าการใช้ดุลพินิจการให้บริการระดับล่างเป็นปัญหาที่แท้จริงมากกว่าการพิจารณาจากระดับบน สำหรับผลงานนักวิชาการที่สำคัญในกลุ่มนี้ ได้แก่ ลิปสกี (Lipsky) ปี ค.ศ.1971 และ เอลมอร์ (Elmore) ปี ค.ศ.1980 และเชิน (Hjern) ปี ค.ศ.1982 เป็นต้น

ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ ของลิปสกี (Lipsky)

ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Process Model) ของลิปสกี (Lipsky)

1) แนวคิดพื้นฐานของตัวแบบ ตัวแบบนี้ได้ชื่อว่า อำนาจขององค์การไม่ได้อยู่ในตำแหน่งทางรูปนัย แต่อำนาจที่แท้จริง จะอยู่กระจัดกระจายทั่วไปไปในองค์การ ในแง่ที่ว่าสมาชิกองค์การทุกคนมีอำนาจในการใช้

วิจารณญาณ ของตนเองได้ ดังนั้น ตัวแบบนี้ จึงชื่อว่าผลของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ขึ้นอยู่กับระดับ ความเข้าใจสภาพความเป็นจริงในการให้บริการของผู้กำหนดนโยบายและระดับการยอมรับนโยบายเข้าเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติตัวแบบนี้พัฒนามาจากนักสังคมวิทยาพยายามจะสร้างกรอบการมองหาสภาพความเป็นจริง (Social Reality)

2) องค์ประกอบที่สำคัญของตัวแบบ ตัวแบบนี้เชื่อว่า อำนาจขององค์การไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัย(Formal Positions) ซึ่งได้แก่ หัวหน้าองค์การหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะในทางตรงกันข้าม อำนาจที่แท้จริงอยู่กระจัดกระจายกันทั่วไปในองค์การซึ่งหมายความว่าสมาชิกขององค์การทุกคน มีอำนาจในแง่ของการใช้วิจารณญาณโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการมีหน้าที่ต้องติดต่อกบประชาชนอย่างใกล้ชิด หรือที่ลิปสกี (Lipsky) เรียกว่า “Street-Level Bureaucrats” (วรเดช จันทรศร, 2554, น. 145) สามารถใช้วิจารณญาณ ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจจะควบคุมได้ การยัดเยียดโครงการใหม่ ๆ ที่จะไปมีผลกระทบหรือเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติในวิถีชีวิตประจำวันของข้าราชการเหล่านี้ มักจะไร้ผล นอกเสียจากข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติจะยอมรับหรือปรับนโยบาย แนวทางการปฏิบัติเหล่านี้เข้าไป เป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของเขาเอง ดังนี้ การที่จะนำเทคนิคทางการบริหารหรือวิธีการพัฒนาใหม่ ๆ มาใช้ก็ดี การออกระเบียบแบบแผน เพื่อหวังจะให้ข้าราชการที่รับผิดชอบในด้านการบริการประชาชนทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นก็มักจะไร้ผลคุณค่าของตัวแบบนี้ อยู่ที่การแสดงให้เห็นว่า ในบางครั้งการกำหนดนโยบาย การออกแบบโครงการเพื่อสนองตอบความ ต้องการของผู้ปฏิบัติ ซึ่งอาจจะเป็นข้าราชการหรือประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมด้วยก็ดี จำเป็นที่จะต้องพัฒนามาจากเบื้องล่าง และการพัฒนาในลักษณะดังกล่าวที่จะเกิดขึ้นได้อย่างสมบูรณ์นั้น จำเป็นจะต้องผ่านกระบวนการเรียนรู้ (Learning Process) เพื่อให้เข้าใจสภาพความเป็นจริง และพฤติกรรมการปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจริง ๆ อย่างชัดเจน (วรเดช จันทรศร, 2554, น. 145)

3) จุดเด่นของตัวแบบ ตัวแบบนี้ให้ความสำคัญกับอำนาจการใช้วิจารณญาณของผู้ปฏิบัติงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวข้าราชการซึ่งเป็นฟันเฟืองสำคัญในการปฏิบัติการนโยบาย

ตัวแบบการวิเคราะห์หน่วยงานในระดับล่างและข้าราชการระดับพื้นฐาน

ตัวแบบการวิเคราะห์หน่วยงานในระดับล่างและข้าราชการระดับพื้นฐาน (Backward Mapping or Bottom up Perspective Model)

1) แนวคิดพื้นฐานของตัวแบบ แนวคิดของตัวแบบการวิเคราะห์หน่วยงานในระดับล่างและข้าราชการระดับพื้นฐาน (Backward Mapping or Bottom up Perspective Model) คือ ในทรรศนะของเอลมอร์ (Elmore) เห็นว่าการวิเคราะห์การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่ผ่านมา มุ่งเน้นไปที่กลุ่มผู้มีตำแหน่งสูงตามโครงสร้างอำนาจ หน้าที่ในการวิเคราะห์การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติตามความเป็นจริงแล้วได้มีการเรียกร้องให้มุ่งความสนใจหรือความเอาใจใส่ไปที่กลุ่มบุคคลที่มีส่วนรับผิดชอบของการทำให้เกิดผลลัพธ์เกิดขึ้นมากกว่า เมื่อเป็นเช่นนี้ ตัวแบบการวิเคราะห์นี้จึงมีจุดมุ่งหมายที่จะเสนอตัวแบบการวิเคราะห์การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่มีลักษณะตรงกันข้ามกับตัวแบบหรือแนวทางการวิเคราะห์จากบนลงล่าง

2) องค์ประกอบที่สำคัญของตัวแบบ องค์ประกอบที่สำคัญของตัวแบบการวิเคราะห์หน่วยงานในระดับล่างและข้าราชการระดับพื้นฐาน (Backward Mapping or Bottom up Perspective Model) คือ การกำหนดเป้าหมายของนโยบายจะเป็นเรื่องของผู้ที่มีหน้าที่ในการตัดสินใจ

3) จุดเด่นของตัวแบบ จุดเด่นของตัวแบบการวิเคราะห์หน่วยงานในระดับล่างและข้าราชการระดับพื้นฐาน (Backward Mapping or Bottom up Perspective Model) คือ เน้นให้ความสำคัญกับหน่วยงานในระดับล่างและข้าราชการระดับพื้นฐานเป็นสำคัญ

ตัวแบบการวิเคราะห์โครงสร้าง

ตัวแบบการวิเคราะห์โครงสร้าง (The Model of Structure)

1) แนวคิดพื้นฐานของตัวแบบ แนวคิดของตัวแบบการวิเคราะห์โครงสร้าง (The Model of Structure) คือ การเน้นไปที่โครงสร้างของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และตรงข้ามกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติแบบบนลงล่าง โดยตัวแบบนี้เชื่อว่า ชุดหรือหน่วยผู้ปฏิบัติหรือผู้ดำเนินการภายในองค์การที่มองว่าแผนงานคือผลประโยชน์ของพวกตนมีผลต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่สัมฤทธิผล

2) องค์ประกอบที่สำคัญของตัวแบบ องค์ประกอบที่สำคัญของตัวแบบการวิเคราะห์โครงสร้าง (The Model of Structure) คือ ชุดหรือหน่วยของผู้ปฏิบัติหรือผู้ดำเนินการชุดต่าง ๆ ที่เป็นฝ่ายในการนำแผนหรือแผนงานไปปฏิบัติ

3) จุดเด่นของตัวแบบ เหมาะสำหรับการวิเคราะห์กระบวนการนโยบายโดยมุ่งเน้นไปที่ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากนโยบายสาธารณะว่าเอาประโยชน์ต่อองค์การใดในโครงสร้างของรัฐ

4.3 ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบผสม

ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบผสม (Hybrid Theories of Implementation)

ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่างและล่างขึ้นบน เป็นประเด็นโต้แย้งทางวิชาการอยู่หลายปีนักวิจัยหลายคนจึงพยายามสังเคราะห์ทฤษฎีทั้งสองเข้าด้วยกัน เช่น เอลมอร์ (Elmore) ปีค.ศ.1985 ซาบาเตียร์ ปี ค.ศ.1986 และก๊อกกิน (Goggin) และคณะ เมื่อปีค.ศ.1990 ทฤษฎีผสมนี้ รวมเอาองค์ประกอบทั้งสองฝ่ายเข้าด้วยกันเพื่อปิดจุดอ่อนของแต่ละฝ่าย เป็นต้นว่า (1) ทฤษฎีบนลงล่างเน้นการเริ่มต้นจากข้างบนมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างทฤษฎีทั่วไป ยึดถือตามแนวกระบวนและขั้นตอนนโยบาย เน้นการนำการตัดสินใจระดับบนไปปฏิบัติยึดประชาธิปไตยแบบตัวแทนหรือตัวแบบผู้นำ (2) ทฤษฎีล่างขึ้นบนเริ่มต้นจากล่างและขยายออกไปทางข้าง มีจุดมุ่งหมายที่จะพรรณนาและอธิบายปฏิกิริยาของตัวแสดงในการให้บริการถือว่าขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติแยกไม่ออกจากขั้นการก่อรูปหรือยึดตามหลักการหลอมรวม (Fusionist Model) มากกว่าจะกระจายออกไป ปฏิเสธขั้นตอนของนโยบายซึ่งอธิบายว่าไม่มีทางที่ระดับบนจะคุมระดับล่างได้หมด เนื่องจากระดับล่างมีดุลพินิจและผลประโยชน์เป็นของตัวเอง ทฤษฎีล่างขึ้นบนยึดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม กล่าวคือนอกจากผู้นำแล้วยังต้องคำนึงถึงเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่น ภาคเอกชนและกลุ่มเป้าหมายด้วย ดังนั้นการผสมตามทฤษฎีใหม่ทำให้เกิดแนวทางบูรณาการขึ้นมาจำนวนมาก

สำหรับผลงานนักวิชาการที่สำคัญในกลุ่มนี้ ได้แก่ ผลงานของชาร์ฟ (Scharpf) เมื่อปี ค.ศ.1978 ผลงานของฮีริเทียร์ (Heritier) ปี ค.ศ.1980 ผลงานของริปลีย์ (Ripley) และแฟรงกลิน (Franklin) ปี ค.ศ.1982 ผลงานของวินเตอร์ (Winter) ปี ค.ศ. 1990 ผลงานของ วรเดช จันทรศร ปีพ.ศ. 2552

ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย

ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย (Interactions between Factor Models)

1) แนวคิดพื้นฐานของตัวแบบ ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย (Interactions Between Factor Models) เป็นตัวแบบที่ศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ (George, 1980, p. 148)

2) องค์ประกอบที่สำคัญของตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย (Interactions Between Factor Models) คือ การสื่อข้อความ (Communication) ทรัพยากร (Resources) จุดยืนหรือทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน (Dispositions or Attitudes of Implementer) และโครงสร้างระบบราชการ (Bureaucratic Structure)

3) จุดเด่นของตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย (Interactions Between Factor Models) มีจุดเด่น คือ เป็นตัวแบบที่ให้ความสำคัญกับปัจจัยภายในองค์การที่มีผลต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งมีปัจจัยคล้ายคลึงกับกับตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ของมิเตอร์และฮอร์น แต่ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยให้ความสำคัญกับปัจจัยที่ส่งผลกระทบทางตรงและทางอ้อมของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

ตัวแบบการกระจายอำนาจ

ตัวแบบการกระจายอำนาจ (A Model of Decentralization Program Implementation Process)

1) แนวคิดพื้นฐานของตัวแบบ Rondinelli and Cheema (1983, p. 16) ได้พัฒนาตัวแบบการกระจายอำนาจ (A Model of Decentralization Program Implementation Process) ขึ้นเพื่อใช้ในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับแผนงานการกระจายอำนาจในการนำนโยบายไปปฏิบัติในเอเชีย โดยมุ่งเน้นศึกษาสมรรถนะขององค์การท้องถิ่นในการพัฒนาชนบท

2) องค์ประกอบที่สำคัญของตัวแบบ องค์ประกอบที่สำคัญของตัวแบบการกระจายอำนาจ (A Model of Decentralization Program Implementation Process) คือ เงื่อนไขทางสภาพแวดล้อม (Environmental Conditions) โครงสร้างระบบราชการ (Bureaucratic Structure) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ (Inter Organizational Relationship) ทรัพยากรองค์การสำหรับการนำแผนงานไปปฏิบัติ (Organizational Resources for Program Implementation) และคุณลักษณะและสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติ (Characteristics and Capabilities of Implementing Agencies) การให้ความสำคัญต่อการกระจายอำนาจโดยมีสมมติฐานว่าผลการปฏิบัติงาน และผลกระทบจากการนำแผนงานไปปฏิบัติในระดับท้องถิ่น เป็นผลจากอิทธิพลของกลุ่มตัวแปร 4 กลุ่ม ได้แก่ เงื่อนไขสภาพแวดล้อม ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ ทรัพยากรองค์การสำหรับนำแผนงานไปปฏิบัติ คุณลักษณะและสมรรถนะของหน่วยงานปฏิบัติ

3) จุดเด่นของตัวแบบการกระจายอำนาจ (A Model of Decentralization Program Implementation Process) มีจุดเด่น คือ การประเมินความสำเร็จของแผนงานอาจทำได้ 2 วิธี วิธีแรก ทำการประเมินโดยพิจารณาจากพื้นฐานของวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในเอกสารนโยบายของรัฐบาล โดยตรวจสอบวัตถุประสงค์เหล่านี้ ด้วยการสร้างเครื่องมือชี้วัดที่เหมาะสม วิธีที่สอง ทำการประเมินผลงานจากผลกระทบทางสังคมและผลการพัฒนาที่เกิดขึ้นโดยพิจารณาจากเป้าหมายของการพัฒนาซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป

ตัวแบบยึดหลักเหตุผล

1) แนวคิดพื้นฐานของตัวแบบยึดหลักเหตุผล (Rational Model) เป็นตัวแบบที่ยึดถือฐานคติที่ว่านโยบายที่จะประสบความสำเร็จได้จำเป็นต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ และภารกิจที่ชัดเจน มีการมอบหมายงาน และกำหนดมาตรฐานการทำงานให้แก่หน่วยย่อยต่าง ๆ ขององค์การ มีระบบวัดผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนระบบการให้คุณให้โทษ

2) องค์ประกอบที่สำคัญของตัวแบบ กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เริ่มต้นมาจากการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน เพื่อให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจว่า อะไรคือเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการ ซึ่งจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติสามารถกำหนดภารกิจ มอบหมายงาน หรือกำหนดความรับผิดชอบเฉพาะของแต่ละฝ่ายให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งจะช่วยให้การประสานการปฏิบัติงานเป็นไปโดยราบรื่น การกำหนดมาตรฐานในการทำงานอำนวยประโยชน์ให้เกิดระบบการประเมินผลที่สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ เป็นการง่ายที่ผู้บริหารนโยบายสามารถควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของแต่ละฝ่ายได้อย่างตลอดเวลาและต่อเนื่อง และระบบการประเมินผลที่สมบูรณ์และการมีมาตรฐานในการทำงานที่เด่นชัดย่อมส่งผลให้การใช้ระบบการให้คุณให้โทษเป็นไปอย่างเป็นธรรมมากมากยิ่งขึ้น และการสร้างความเป็นธรรมในระบบจะช่วยเสริมสร้างให้มาตรฐานในการปฏิบัติงานสูงขึ้นอีกด้วย

3) จุดเด่นของตัวแบบ มีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนทำให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจว่าอะไรเป็นเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการ

ตัวแบบทางด้านการจัดการ

ตัวแบบทางด้านการจัดการ (Management Model)

1) แนวคิดพื้นฐานของตัวแบบ ตัวแบบทางด้านการจัดการเป็นการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยเน้นให้ความสนใจไปที่สมรรถนะขององค์การเพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมขึ้นอยู่กับองค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใด ในลักษณะนี้โครงการจะประสบผลสำเร็จได้จึงจำเป็นที่จะต้องอาศัยโครงสร้างขององค์การที่เหมาะสม บุคคลการที่อยู่ในองค์การจะต้องมีความรู้ความสามารถทั้งทางด้านการบริหาร และเทคนิคการจัดการอย่างเพียงพอ (วรเดช จันทรศร, 2554, น. 134-135)

2) องค์ประกอบที่สำคัญของตัวแบบ ตัวแบบนี้ให้ความสำคัญกับสมรรถนะขององค์การภาครัฐซึ่งประกอบด้วย องค์ประกอบย่อยสำคัญได้แก่ โครงสร้างขององค์การ บุคลากรขององค์การ งบประมาณในการดำเนินการ สถานที่ปฏิบัติการนโยบาย และวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือและเครื่องใช้ในการดำเนินการ ดังนั้น องค์การจึงต้อมีการวางแผนเตรียมความเกี่ยวกับปัจจัยองค์ประกอบย่อยเหล่านี้ให้สมบูรณ์

3) จุดเด่นของตัวแบบ ตัวแบบนี้ความพยายามที่จะศึกษาหาแนวทางแก้ไขอุปสรรคของการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยมุ่นเน้นการแก้ไขที่ตัวองค์การเจ้าภาพหลักหรือร่วมในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น การขาดเงินทุน การขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ความล่าช้าในการสรรหาบุคลากร ความล่าช้าในการจัดระบบงานต่าง ๆ เป็นต้น (วรเดช จันทรศร, 2554, น. 134)

ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ

ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ (Organization Development Model)

1) แนวคิดพื้นฐานของตัวแบบ ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การเป็นการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยการศึกษาในแง่ของการสร้างความผูกพันและการยอมรับ เพื่อมุ่งสนองตอบความต้องการทางจิตวิทยาและทางสังคมของมนุษย์ ความสนใจ ในลักษณะนี้ จึงเป็นเรื่องของการนำตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ (Organization Development Model) มาประยุกต์โดยตรง (วรเดช จันทรศร, 2554, น. 135-136)

2) องค์ประกอบที่สำคัญของตัวแบบ ตัวแบบนี้มีองค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ ภาวะผู้นำ การจูงใจ การทำงานเป็นทีม การมีส่วนร่วม ความผูกพันและการยอมรับ กล่าวคือการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่มุ่งเน้นการมีส่วน

ร่วมขององค์การเป็นสำคัญเพราะจะทำให้เกิดการทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงต้องให้ความสำคัญในเรื่องของการจูงใจ ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างความผูกพันโดยวิธีการให้สมาชิกในองค์การมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการยอมรับตลอดจนการสร้างทีมงานมากกว่าการใช้ควบคุม

3) จุดเด่นของตัวแบบ การนำนโยบายไปปฏิบัติตามตัวแบบนี้ จึงเป็นเรื่องกระบวนการที่ทำให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดหรือวางกรอบนโยบาย โดยถือว่านโยบายเหล่านั้นมาจากผู้ปฏิบัติเองโดยตรงสามารถอธิบายได้ (วรเดช จันทรศร, 2554, น. 135-136)

ตัวแบบเชิงบูรณาการ

1) แนวคิดพื้นฐานของตัวแบบ ตัวแบบนี้ วรเดช จันทรศร (2554) ได้ทำการศึกษาและพัฒนาตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ เรียกว่า ตัวแบบเชิงบูรณาการ (Integrative Model) เป็นตัวแบบที่ผสมผสานตัวแปรสำคัญที่มาจากทั้ง 5 ตัวแบบ โดยตัวแปรตามคือ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งพิจารณาออกเป็น 3 มิติโดยมิติที่ 1 วัดจากผลผลิต ผลลัพธ์ และผลลัพธ์สุดท้ายที่เกิดขึ้น มิติที่ 2 วัดจากผลกระทบของนโยบาย และมิติที่ 3 วัดจากผลของนโยบายที่ส่งผลประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวม ส่วนตัว แปรอิสระประกอบด้วย สมรรถนะขององค์การประสิทธิภาพในการวางแผนการควบคุม ภาวะผู้นำ ความร่วมมือ การเมือง และการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก (วรเดช จันทรศร, 2554)

2) องค์ประกอบที่สำคัญของตัวแบบ ตัวแบบการบูรณาการนี้เป็นเสมือนการผสมผสานตัวแปรที่เป็นตัวแปรสำคัญที่มาจากตัวแบบอื่น ได้แก่ การนำตัวแปรจากตัวแบบทางด้านการจัดการ ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์การ และตัวแบบทางการเมือง โดยได้กำหนดตัวแปรอิสระ 4 ตัวแปร ดังนี้

2.1) ตัวแปรจากตัวแบบประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม เป็นเงื่อนไขหนึ่งสำคัญในการสร้างให้เกิดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งประกอบไปด้วยเงื่อนไขต่าง ๆ ได้แก่ ความชัดเจนความเป็นไปได้ของวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน การกำหนดมาตรฐานในการทำงาน ระบบการติดตาม ควบคุม และประเมินผลนโยบาย และความเป็นธรรมของมาตรการในการให้คุณให้โทษ

2.2) ตัวแปรจากตัวแบบสมรรถนะขององค์การหรือหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติประกอบไปด้วย 5 ปัจจัย ได้แก่ โครงสร้างองค์การ งบประมาณ บุคลากร วัสดุ อุปกรณ์ และสถานที่ นโยบายจะสำเร็จได้นั้น ส่วนหนึ่งมาจากความแข็งแกร่งของสมรรถนะที่องค์การ

2.3) ตัวแปรจากตัวแบบภาวะผู้นำและความร่วมมือ กล่าวคือการนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จได้ ผู้บริหารในหน่วยงานจะต้องใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม รู้จักใช้วิธีจูงใจในเชิงบวกแก่ผู้ปฏิบัติงานเพื่อให้สมาชิกในองค์การดึงสมรรถนะของตนมาปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถ และให้ความร่วมมือมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานเกิดความผูกพันและการยอมรับจากสมาชิกคนอื่น จนกลายเป็นทีมงานที่มีประสิทธิภาพ

2.4) ตัวแปรจากตัวแบบการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอกความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น เกิดจากความสามารถของผู้เล่น (Players) หรือตัวแทนขององค์การ กลุ่ม หรือ สถาบันตลอดจนความสัมพันธ์กับปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอก ตัวแปรนี้ ได้แก่ ระดับความสนับสนุนหรือต่อต้านจากฝ่ายต่าง ๆ จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและระดับการพึ่งพาที่ต้องมีระหว่างหน่วยงาน ความสามารถในการเจรจาต่อรองต่อสภาพแวดล้อมภายนอก และเงื่อนไขของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

3) จุดเด่นของตัวแบบ ตัวแบบนี้ได้บูรณาการคัดเลือกเอาตัวแปรสำคัญ ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ

4.4 ทฤษฎีเชิงบูรณาการของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

1) แนวคิดพื้นฐานของตัวแบบ ตัวแบบนี้ถูกสังเคราะห์ขึ้นโดย วรเดช จันทรศร (2554) โดยการสังเคราะห์ผลงานของนักวิชาการโดยใช้ทฤษฎีนิรนัย (Deductive Theory) และทฤษฎีอุปนัย (Inductive Theory) แล้วบูรณาการผลของการศึกษานำมาพัฒนาเป็นตัวแบบทางทฤษฎี เรียกว่า ทฤษฎีเชิงบูรณาการของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (An Integrated Theory of Public Policy Implementation) โดยสรุปแล้ว เป็นตัวแบบทางทฤษฎีที่มีโครงสร้าง และปฏิสัมพันธ์ของตัวแปรที่ มีลักษณะของการเชื่อมโยงกันอย่างหลวม ๆ เป็นตัวแบบที่มีความยืดหยุ่น (Flexible) และมีพลวัตร (Dynamic)

2) องค์ประกอบของตัวแบบ ตัวแบบนี้ประกอบไปด้วยมิติ (Dimension) 3 ด้าน คือ ด้านเวลา (Times) ด้านสภาพแวดล้อม และสถานที่ (Contexts) และด้านสถานการณ์ทางเทคโนโลยี (Technological Circumstances)

3) จุดเด่นของตัวแบบ ตัวแบบนี้นับว่าเป็นการสังเคราะห์ตัวแปรที่ที่มีความสำคัญของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมาบูรณาการทั้งทฤษฎีนิรนัย (Deductive Theory) และทฤษฎีอุปนัย (Inductive Theory) หลอมรวมมาเป็นตัวแบบที่ยืดหยุ่นอย่างเหมาะสม

5. สรุปและวิเคราะห์

ตามหลักการในเชิงวิชาการ ของนักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ได้พยายามแสวงหาตัวแบบหรือแนวคิดทฤษฎีในการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ เพื่อป้องกันความผิดพลาดหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ แต่ในเชิงปฏิบัติการแล้วการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจริงมีความสลับซับซ้อนมากมายทั้งในแง่บทบาทของหน่วยงานที่รับเอานโยบายไปปฏิบัติ ยังมีปัจจัยแทรกซ้อนเข้ามา ดังเช่น หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติจริงอยู่หลายประการ ตามที่ปรากฏตามสื่อมวลชนต่างๆ ดังเช่น ปัญหาด้านศักยภาพสมรรถนะขององค์การซึ่งเป็นความพร้อมและความสามารถขององค์การในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้ เช่น ปัจจัยด้านบุคลากร ปัจจัยด้านงบประมาณ ปัจจัยด้านโครงสร้างขององค์การ ปัจจัยด้านวัสดุอุปกรณ์ และเทคโนโลยี ปัญหาด้านการควบคุมถือว่าเป็นความสามารถในการวัดความก้าวหน้าหรือผลการปฏิบัติของนโยบาย แผนงานหรือโครงการ รวมไปถึงปัญหาด้านความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง เช่น ความไม่เข้าใจในนโยบาย ความไม่เชื่อว่านโยบาย การไม่เห็นด้วยกับวิธีการปฏิบัติ ระบบการติดต่อสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ที่ไม่ดี รวมถึงการมีผลประโยชน์ทับซ้อนของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติที่ขาดความซอบธรรมของผู้ที่ตัดสินนโยบายหรือกำหนดนโยบาย

นอกจากนั้น ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการสนับสนุนและประสานงานองค์การอื่นที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากนโยบายสาธารณะบางนโยบายต้องอาศัยทั้งองค์การหลักและองค์การอื่นที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยเช่นกัน ดังนั้นการศึกษาเรื่องตัวแบบการนำทฤษฎีนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ จำเป็นจะต้องมีการการพัฒนารูปแบบไปอย่างต่อเนื่อง ให้ทันกับยุคสมัยที่สภาวะแวดล้อม ความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

ประกอบกับความสลับซับซ้อนในภารกิจของภาครัฐที่เปลี่ยนแปลงเพิ่มทวีคูณขึ้นเรื่อย ตัวแบบทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติจึงต้องพัฒนาให้เหมาะสมกับการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะที่มุ่งการตอบสนองความต้องการที่จำเป็นของประชาชนอย่างต่อเนื่องตลอดไป

เอกสารอ้างอิง

กล้า ทองขาว. (2551). การนำนโยบายไปปฏิบัติ. ใน *เอกสารประกอบการสอนชุดวิชานโยบายสาธารณะและการวางแผน* (หน่วยที่ 6). นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

จุมพล หนิมพานิช. (2552). *การวิเคราะห์นโยบาย: ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

วรเดช จันทร์ศร. (2554). *การนำนโยบายไปปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: กราฟิคฟอร์แมท (ไทยแลนด์).

ศุภชัย ยาวะประภาษ. (2545). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์. (2549). *นโยบายสาธารณะ: แนวความคิดการวิเคราะห์และกระบวนการ* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

Alexander, E. R. (1985). From Idea to Action, Note for a Contingency Theory of the Policy Implementation Process Administration Process. *Administration and Society, 16*(4), 403-426.

Bardach, E. (1977). *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law*. Cambridge, MA: The MIT Press.

Cheema, D., & Rondinelli, A. (1980). *Reinventing Government for the Twenty-First Century: State Capacity in a Globalizing Society*. New York: McGraw-Hill.

Cheema, G. S., & Dennis, A. R. (1983). *Decentralization and Development: Policy implementation in developing countries*. California: Sage Publications.

Donald, S. V., & Carl, E. V. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration and Society, 6*(4), 462-474.

Edwards, G. C. (1980). *Implementing Public Policy*. Washington, DC: Congressional Quarterly Press.

Elmore, R. F. (1978). Organizational Models of Social Program Implementation. *Public Policy, 26*(2), 185-228.

Emest, R. A. (1985). Inter organizational Coordination: Theory and Practice. *Journal of Planning Literature, 19*(9), 23-28.

Erwin, C. H. (1975). *The Missing Link: The study of the Implementation of Social Policy*. Washington, DC: The Urban Institute.

George, C. E. (1980). *Implementing public policy (Politics and public policy series)*. New York: Congressional Quarterly Press.

Hargrove, E. C. (1975). *The missing link: The study of the implementation of social policy*. Washington, DC: Urban Institute.

Hjern, B. (1982). Implementation Structures: A New Unit for administrative Analysis. *Organization Studies, 2*(3), 211-227.

Kerr, D. H. (1996). The Logic of Policy and Successful. *Policy Sciences, 7*(3), 351-363.

Montjoy, R. S., & O'Toole, L. J. (1979). Toward a Theory of Policy Implementation: An organizational perspective. *Public Administration Review, 40*(5), 465-467.

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. San Francisco: University of California Press.

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1979). *Implementation* (2nd ed.). Berkeley: University of California Press.

Pressman, W. (1973). *United States Economic Development Administration Manpower policy*. New York: John Wiley & Sons.

Quade, R. (1982). *Analysis for public decisions*. New York: North-Holland, Inc.

Rondinelli, D., & Cheema, C. G. (1983). *Decentralization and Development, Policy Implementation in Development Countries*. London: Sage.

Rondinelli, D. A. (1983). Implementing decentralization programmes in Asia: a comparative analysis. *Public Administration and Development, 3*(3), 181-207.

Sabatier, P. A. (1980). *Successful Policy Implementation*. New York: Sage Publication, Inc.

Sabatier, P. A., & Mazmanian, D. A. (1980). The Implementation of Public Policty: A Framework of Analysis. *Policy Studies Journal, 8*(special issue), 538-550.

Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration & Society, 6*, 445-488.

Williams, W. (1975). Implementation Analysis and Assessment. *Policy Analysis, 1*(3), 531-566.

Younis, T., & Ian, D. (1990). The Study of Implementation. In T. Younis (Ed.), *Implementation in Public Policy*. Worcester, Great Britain: Billing G. Sons Ltd.