

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง “กระบวนการนํานโยบายด้านการจัดการพื้นที่สีเขียวเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไปปฏิบัติของอำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี” ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้า แนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารภาครัฐ
2. แนวคิดที่เกี่ยวกับกระบวนการนํานโยบายไปปฏิบัติ
 - 2.1 ความหมายของการนํานโยบายไปปฏิบัติ
 - 2.2 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนํานโยบายไปปฏิบัติ
3. แนวคิดเกี่ยวกับตัวชี้วัดความสำเร็จของการนํานโยบายไปปฏิบัติ
4. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่สีเขียว
 - 4.1 ความเป็นมาของพื้นที่สีเขียว
 - 4.2 ประโยชน์ของพื้นที่สีเขียวในชุมชนเมือง
 - 4.3 พรรณไม้ที่เหมาะสมกับชุมชนเมือง
 - 4.4 ขนาดพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนเมือง
5. ข้อมูลทั่วไปอำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. การสังเคราะห์กรอบแนวคิด
8. กรอบแนวคิดในการวิจัย

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารภาครัฐ

การบริการสาธารณะแนวใหม่ เดนฮาร์ดท์ (Denhardt and Denhardt, 2000 อ้างถึงใน ปรียานุช วัฒนกุล, 2554 : 9-13) ได้เสนอแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ขึ้นมา ได้แก่ แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) เพื่อใช้ทดแทนแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) ซึ่งถูกนักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ และนักปฏิบัติการในแวดวงราชการทั้งหลายวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมากว่าเกิดผลเสียหายมากกว่าผลดีแก่ระบบราชการการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) ก็คือ แนวทางการจัดการภาครัฐที่นำเอาวิธีการจัดการแบบเอกชนมาประยุกต์ใช้กับการจัดการในภาครัฐเพื่อเป็นการลดค่าใช้จ่ายภาครัฐที่มีจำนวนมาก เนื่องจากโครงสร้างทางการบริหารที่ใหญ่โต มีจำนวนบุคลากรมาก เป็นการปรับปรุง เพื่อให้การจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนมีคุณภาพและประสิทธิภาพมากขึ้น เน้นการลดขนาดของหน่วยงานให้เล็กลง มีการนำวิทยาการสมัยใหม่เข้ามาใช้ เพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันเน้นวินัยการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด

แนวคิดดังกล่าวมีจุดอ่อนที่ขาดเอกลักษณ์และกรอบความคิดลักษณะที่ชัดเจน เป็นเพียงการเติมเต็มแนวคิด ในกระบวนทัศน์เก่า อีกทั้งยังละเลยการให้ความสำคัญต่อคุณค่าบางประการ เช่น ความเที่ยงธรรม และความถูกต้อง เมื่อแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) มีจุดอ่อน นักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ จึงได้เสนอแนวคิดใหม่คือ การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) เพื่อใช้ทดแทนแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่โดยแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่มีฐานคติอยู่ 3 ประการ คือ

1. การตระหนักถึงค่านิยมประชาธิปไตยและค่านิยมเชิงสถาบันที่เน้นประโยชน์สาธารณะมากกว่าประโยชน์ส่วนตน มองประชาชนในฐานะพลเมืองมากกว่ามองเป็นเพียงผู้เสี่ยงเลือกตั้งมองเป็นเพียงลูกค้า หรือผู้รับบริการ

2. การคำนึงถึงตัวแบบประชาสังคมและชุมชน เน้นให้ระบบราชการมุ่งลดความควบคุมอำนาจรัฐและหันมาแสดงบทบาทในฐานะผู้สนับสนุนเครือข่ายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารปกครองตนเองเพื่อผลประโยชน์ของพวกเขา แนวคิดนี้คือ การมุ่งส่งเสริมให้ประชาชนก้าวข้ามผลประโยชน์ส่วนตนไปสู่การมุ่งหวังผลประโยชน์ต่อส่วนรวมมากกว่า

3. แนวคิดมนุษยองค์การ และทฤษฎีวาทกรรม เป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับบทบาทการบริหารรัฐกิจที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางจากฐานคติดังกล่าวนำไปสู่การปรับเปลี่ยนค่านิยมและบทบาทของระบบราชการไปสู่การยอมรับในหน้าที่ความรับผิดชอบในการบริการประชาชน โดยการแสดงบทบาทในฐานะผู้จัดหาทรัพยากรสาธารณะแก่ประชาชน การเป็นผู้ธำรงรักษากฎการภาครัฐ การเป็นผู้ส่งเสริมแนวคิดประชาธิปไตยและกระบวนการมีส่วนร่วมของพลเมือง การเป็นผู้การมีส่วนร่วมของชุมชนและการทำตัวเข้าถึงประชาชน

เดนฮาร์ดท์ (Denhardt and Denhardt, 2000 อ้างถึงใน ปรียานุช วัฒนกุล, 2554 : 9-13) ได้กล่าวถึง แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) ที่ถือกำเนิดมาอันมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ทดแทนแนวคิด (New Public Management : NPM) ซึ่งมีจุดอ่อนทั้งในเชิงทฤษฎีและในทางปฏิบัติจริง กล่าวคือ แนวคิดทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์เน้นเรื่องค่านิยมประชาธิปไตย ได้สรุปสาระสำคัญของแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ไว้ 7 ประการ ได้แก่

1. มุ่งรับใช้ประชาชนมากกว่าการเป็นผู้ชี้แนะ (Serve, rather than steer)
2. มุ่งผลประโยชน์ที่เกิดแก่สาธารณะเป็นหลักมากกว่ามุ่งสร้างผลงาน (The public interest is the aim, not the by - product)
3. วางแผนการดำเนินการอย่างมียุทธศาสตร์และปฏิบัติอย่างเป็นประชาธิปไตย (Think strategically, act democratically)
4. มุ่งรับใช้ประชาชนในฐานะพลเมือง ไม่ใช่ลูกค้าหรือผู้มาขอรับบริการ (Serve citizens, not customers)
5. พร้อมรับการถูกตรวจสอบ (Accountability isn't simply)
6. ให้ความสำคัญกับตัวข้าราชการมากกว่าผลผลิตที่จะได้รับจากพวกเขา (Value people, not just productivity)
7. ยกย่องความสำคัญของประชาชนและการให้บริการสาธารณะมากกว่าการเป็นผู้เป็นผู้ประกอบการ (Value citizenship & public service above entrepreneurship)

เสาวลักษณ์ สุขวิรัช (2549 : 654 -661) ทางสองแพร่งของจริยธรรมการบริหารการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 7 กล่าวถึง การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) คือ แนวทางการบริหารที่เน้นค่านิยมประชาธิปไตยและความเป็นพลเมืองอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดการบริหารรัฐกิจของ ดไวท์ วอลโด (Dwight Waldo) เนื่องจากสิ่งแวดล้อมและเงื่อนไขในการบริหารรัฐกิจได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากบทบาทภาครัฐก็ต้องเปลี่ยนไปเช่นกัน การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นไม่ได้เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวอีกต่อไป ในปัจจุบันกระบวนการนโยบายสาธารณะมีการเปิดกว้างและมีส่วนร่วมมากขึ้น ประกอบไปด้วย ปัจเจกชน กลุ่ม และสถาบันอันหลากหลาย ซึ่งอาจจะไม่ใช่ส่วนหนึ่งของภาครัฐก็เป็นไปได้ กล่าวได้ว่า ได้เกิดการจัดระเบียบใหม่ (Reformulation) ของการบริหารรัฐกิจจากเดิมที่เป็นการถือหางเสือ (Steering) มาเป็นการรับใช้ประชาชนภายใต้แนวการบริหารแบบ (New Public Service : NPS) ภาครัฐจะต้องให้ความสนใจในความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น โดยการช่วยให้ประชาชนได้แสดงความต้องการร่วมกันผ่านกระบวนการทวิภาคี ซึ่งมีเป้าประสงค์ร่วมกันคือประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) มุมมองที่ประชาชนที่มีต่อภาครัฐในเรื่องของประโยชน์สาธารณะนั้นมีผลกระทบต่อระดับความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อการบริหารรัฐกิจ โดย Ruscio (as cite in Denhardt and Denhardt, 2007 : 79) กล่าวไว้ว่า หากประชาชนมองว่านักการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาตามระบอบประชาธิปไตย นักบริหารรัฐกิจและประชาชนโดยทั่วไปนั้นมีจุดมุ่งหมายเพียงเพื่อที่จะให้ได้มาซึ่งประโยชน์ส่วนตนให้ได้มากที่สุดแล้วก็จะทำให้ประชาชนมีความไว้วางใจในภาครัฐลดลงอันเป็นผลเนื่องมาจากการรับรู้ของประชาชนโดยรวมว่าภาครัฐมักจะตอบสนองต่อข้อเรียกร้องจากประชาชนที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์สาธารณะ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือการมุ่งเน้นประโยชน์ ส่วนตนนั้นไม่สามารถหล่อหลอมก่อให้เกิดความไว้วางใจของประชาชนได้ นอกจากนี้หลักทฤษฎีเกี่ยวกับทางเลียงเชิงเหตุและผลก็ไม่อาจนำมาใช้เพื่ออธิบายพฤติกรรมของประชาชนที่เกี่ยวกับความไว้วางใจในการบริหารรัฐกิจได้อย่างสมบูรณ์ หากแต่ต้องอาศัยมุมมองทางด้านอื่น เช่น บรรทัดฐาน ค่านิยม ประโยชน์สาธารณะที่มีร่วมกันของประชาชนในสังคมมาร่วมพิจารณาด้วย ดังนั้นบทบาทของภาครัฐจะเปลี่ยนไปจากการควบคุมมาเป็นการกำหนดระเบียบวาระ นำกลุ่มที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะมาจากภาครัฐ ภาคเอกชน หรือองค์กรอิสระมาสู่โต๊ะเจรจา ช่วยอำนวยความสะดวก เป็นคนกลางไกล่เกลี่ยประนีประนอมเพื่อให้ได้ข้อตกลงร่วมกัน ด้วยบทบาทใหม่เช่นนี้ข้าราชการจึงต้องมีความรับผิดชอบในรูปแบบใหม่ นั่นคือ ข้าราชการต้องเคารพในกฎหมายคุณค่าของชุมชนบรรทัดฐานทางการเมือง มาตรฐานความเป็นมืออาชีพ และผลประโยชน์ของพลเมืองไปพร้อม ๆ กัน หน้าที่ของข้าราชการจึงกลายเป็นการหล่อหลอมความเป็นพลเมือง (Citizenship) พร้อมทั้งสร้างสรรค์และบริหารคุณค่าสาธารณะ (New Public Service : NPS) ให้แก่สังคมโดยรวม New Public Management : NPM สู่ New Public Service : NPS แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ เช่น ประเด็นการเปลี่ยนสถานะประชาชนพลเมืองให้กลายเป็นเพียง “ลูกค้า” ตามวิธีคิดแบบภาคธุรกิจเอกชน โดยมองข้ามความเป็นพลเมืองในฐานะผู้ที่ได้รับสิทธิตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญรับรอง ทั้งในแง่สิทธิความคุ้มครองและการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันเสมอภาค โดยที่บางกรณีผู้ที่ไม่เสียภาษีภาครัฐจำต้องให้การยกเว้น เช่น คนชรา เด็ก และผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ผู้พิการช่วยตนเองไม่ได้ เป็นต้น ลักษณะดังกล่าวข้างต้น ผู้ที่วิพากษ์แนวคิดแบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public

Management : NPM) มองว่าการยึดแนวคิดนี้ก็คือการลดฐานะของประชาชนเป็นเพียง “ลูกค้า” และในกรณีที่ “ลูกค้า” ไม่จ่ายค่าบริการ ไม่เสียภาษี ก็อาจจะไม่ได้รับการหรือแม้จะได้รับการก็อาจจะเป็นการที่ไม่เท่าเทียมเสมอภาค ได้มีนักวิชาการหลายท่านนำเสนอของ เดนฮาร์ดท์ (Denhardt) ซึ่งเป็นทางเลือกใหม่สำหรับการบริหารรัฐกิจที่ควรได้รับ การพิจารณา เพราะ “มุ่งเน้นที่พลเมือง” (Citizen - First) เพื่อประโยชน์ในการสร้างชุมชนที่มีความใกล้เคียงกับประชาสังคมภายใต้กรอบของระบอบประชาธิปไตยที่ยึดกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นหลักโดยให้ชื่อว่าสู่ “การบริการสาธารณะแนวใหม่” (New Public Service : NPS)

การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) ให้ความสำคัญกับ “ประชาธิปไตย” ว่าเป็นคุณค่าหลักที่สำคัญ แนวทางนี้มีรากฐานจากทฤษฎีเกี่ยวกับประชาธิปไตยและแนวทางอื่น ๆ ในการแสวงหาความรู้ ซึ่งรวมถึงแนวทางแบบประชาธิปไตย แนวทางการตีความแนวทางเชิงวิพากษ์วิจารณ์ และแนวทางแบบโพสต์โมเดิร์น มองข้าราชการว่าเป็นคนมีเหตุผลในเชิงยุทธศาสตร์ที่ใช้เหตุผล ทั้งทางด้านการเมืองเศรษฐกิจและองค์การ มองผลประโยชน์สาธารณะว่าเป็นผลจากการพูดคุยเกี่ยวกับคุณค่าที่มีร่วมกัน มองประชาชนว่าเป็นพลเมืองซึ่งมีทั้งสิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบ นักบริหารหรือข้าราชการมีบทบาทรับใช้ประชาชน (Serving) เพราะประชาชนคือเจ้าของประเทศตัวจริง ข้าราชการต้องมีบทบาทในการเจรจาไกล่เกลี่ย และเป็นตัวกลางที่จะทำให้เกิดค่านิยมร่วมกันในหมู่พลเมือง ชุมชน และกลุ่มต่าง ๆ กลไกที่จะทำให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของนโยบายคือ การสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อให้บรรลุผลที่ตกลงร่วมกัน มองว่ากลไกการตรวจสอบมีหลากหลาย ทั้งด้านกฎหมาย ค่านิยมของชุมชน บรรทัดฐานทางการเมือง มาตรฐานทางด้านวิชาชีพ และผลประโยชน์ของพลเมือง ข้าราชการควรมีดุลยพินิจแต่ต้องมีการควบคุมและการตรวจสอบ โครงสร้างองค์การควรเป็นแบบร่วมมือกันโดยมีผู้นำ รวมทั้งจากภายในและภายนอกองค์การ ส่วนปัจจัยจูงใจข้าราชการและนักบริหารคือ การได้รับใช้ประชาชนและการได้ทำประโยชน์ให้แก่สังคมหลักเจ็ดประการของการบริการสาธารณะแนวใหม่

การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) จัดเป็นต้นแบบในเชิงปทัสสถาน ซึ่งมีทั้งทฤษฎีและการปฏิบัติที่ก้าวหน้าจากนักจัดการภาครัฐหลายคน และอาจกล่าวได้ว่าแนวทางนี้ได้รับมรดกในทางปัญญาในการบริหารรัฐกิจจากงานของ “ดไวท์ วอลโด” (Dwight Waldo) และจากทฤษฎีการเมืองที่เป็นผลงานของ “เชลตัน วอลิน” (Sheldon Walin) ส่วนทฤษฎีแนวทางในปัจุบัน NPS ได้แก่ทฤษฎีความเป็นพลเมืองแบบประชาธิปไตย (ที่พลเมืองมีทั้งสิทธิและหน้าที่) (Democratic Citizenship), ตัวแบบชุมชนและประชาสังคม (Models of community and civil society) และมนุษยนิยมแห่งองค์การและทฤษฎีวาทกรรม (Organization humanism and discourse theory) มีสาระสำคัญอยู่ 7 ประการ (เสาวลักษณ์ สุขวิรัช, 2549 : 654-661) ดังนี้

1. รับผิดชอบมากกว่าการถือหางเสือ (Serve, rather than steer) บทบาทที่มีความสำคัญมากขึ้นของข้าราชการ คือช่วยให้ประชาชนได้แสดงความต้องการร่วมกันของเขาออกมา และช่วยประชาชนให้ได้บรรลุความต้องการนั้นมากกว่าที่จะควบคุมหรือชักนำสังคมไปในทิศทางใหม่ ๆ ที่รัฐต้องการ นโยบายสาธารณะไม่ได้เกิดจากกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐเท่านั้น แต่ในยุคใหม่นโยบายสาธารณะเป็นผลจากกลุ่มต่าง ๆ และผลประโยชน์ที่หลากหลายภาครัฐทำงานร่วมกันกับภาคเอกชนและภาคประชาชนในการแก้ไขปัญหาที่ชุมชนต่าง ๆ ประสบ บทบาทภาครัฐเปลี่ยนจากการควบคุมมาเป็น

การกำหนดระเบียบวาระ มาสู่โต๊ะเจรจาช่วยอำนวยความสะดวกเป็นคนกลางไกล่เกลี่ย ประนีประนอม บทบาทข้าราชการจึงไม่ใช่แค่ให้บริการประชาชนเท่านั้น บทบาทใหม่ ๆ เหล่านี้ทำให้ข้าราชการต้องฝึกฝน ทักษะใหม่ ๆ เช่น การเจรจาไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทความขัดแย้ง

2. ผลประโยชน์สาธารณะเป็นเป้าหมายหลักไม่ใช่ผลพลอยได้ (The public Interest is the aim, not the By-product) นักบริหารรัฐกิจจะต้องช่วยให้เกิดผลประโยชน์สาธารณะที่ประชาชน ต้องการร่วมกัน และช่วยสร้างความรับผิดชอบร่วมกัน ไม่ใช่หาทางออกง่าย ๆ โดยการสนองตอบ ความต้องการของคนใดคนหนึ่ง วิสัยทัศน์ของชุมชนและสังคมต้องเกิดจากการพูดคุยและมีการกำหนด ร่วมกันไม่ใช่วิสัยทัศน์ของข้าราชการการเมืองหรือข้าราชการประจำและที่สำคัญ คือ รัฐบาลต้องรับประกัน ว่าทางเลือกที่ได้จากกระบวนการดังกล่าวมีเนื้อหาที่สอดคล้องกับบรรทัดฐานในด้านความยุติธรรม ความเป็นธรรม และความเสมอภาค กล่าวโดยสรุปทั้งกระบวนการ (Process) นโยบายและเนื้อหา (Substance) ของนโยบาย ซึ่งเป็นทางออกของปัญหาต้องอยู่บนความถูกต้องและคำนึงถึงประโยชน์ทั้งในวงกว้าง ในระยะยาวของชุมชนและสังคม

3. คิดในเชิงยุทธศาสตร์และปฏิบัติอย่างเป็นประชาธิปไตย (Think strategically, Act democratically) นโยบายและแผนงานที่จะตอบสนองความต้องการของส่วนรวมได้ จะต้องเกิด จากความร่วมมือร่วมใจกัน เพื่อที่จะให้บรรลุผลตามวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ร่วมกัน จึงต้องมีการกำหนด บทบาทความรับผิดชอบและขั้นตอนต่าง ๆ ในทางปฏิบัติเพื่อไปถึงเป้าหมายที่ต้องการ ซึ่งขั้นตอนนี้ ไม่ใช่ภาระของรัฐบาลแต่ฝ่ายเดียว แต่ต้องเกิดจากความร่วมมือของทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง รัฐบาลต้องเปิดกว้าง ให้ประชาชนเข้าถึงได้และแสดงให้เห็นว่ามีความมุ่งมั่นที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนและ รับใช้ประชาชนการให้ประชาชนร่วมรับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นการสร้างโอกาสให้กับ ประชาชนและทำให้เขาเกิดความภาคภูมิใจ

4. รับใช้พลเมืองไม่ใช่ลูกค้า (Serve citizen, not customers) เนื่องจากผลประโยชน์ สาธารณะเป็นผลมาจากเจรจาตกลงกันเกี่ยวกับค่านิยมที่มีร่วมกันมากกว่าจะเป็นการนำเอา ผลประโยชน์ของแต่ละรายมารวมกัน ดังนั้นข้าราชการไม่เพียงแต่ตอบสนองต่อความต้องการของ “ลูกค้า” เท่านั้น แต่เน้นที่การสร้างความสัมพันธ์ในเชิงความไว้วางใจและความร่วมแรงร่วมใจกันระหว่างพลเมือง

5. การถูกตรวจสอบไม่ใช่เรื่องง่าย (Account is n't simple) ข้าราชการไม่เพียงแต่ต้อง รับผิดชอบต่อสังคมเท่านั้น แต่ต้องรับผิดชอบต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ค่านิยมของชุมชน บรรทัดฐานทางการเมืองแบบประชาธิปไตย มาตรฐานทางด้านวิชาชีพ และผลประโยชน์ของ พลเมือง

6. ให้คุณค่ากับคนไม่ใช่มุ่งเฉพาะผลผลิต (Value people, not just Productivity) ภาครัฐจะทำงานสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อได้รับความร่วมแรงร่วมใจและการให้ความสำคัญกับทุก ๆ คน แนวคิดการให้บริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) ให้ความสำคัญกับ “การจัดการ โดยผ่านคน” ต้องให้ความสำคัญกับค่านิยมและผลประโยชน์ของสมาชิกในองค์กร ถ้าข้าราชการ ถูกคาดหวังให้ปฏิบัติต่อพลเมืองด้วยความนับถือ ข้าราชการก็ต้องถูกปฏิบัติด้วยความนับถือจากผู้บริหาร ด้วยเช่นกัน และแรงจูงใจในการทำงานของข้าราชการมีมากกว่าค่าตอบแทนและความมั่นคงในงาน รวมถึงความต้องการทำให้ชีวิตของประชาชนดีขึ้น การร่วมกันนำความร่วมแรงร่วมใจ และการเพิ่มอำนาจ กลายมาเป็นบรรทัดฐานทั้งภายในและภายนอกองค์กร จะเน้นที่จุดมุ่งหมาย ค่านิยม และอุดมการณ์

ท้องถิ่นหรือชุมชนนั้น ๆ ต้องการร่วมกัน ซึ่งจะต้องอาศัยความนับถือซึ่งกันและกัน การอำนวยความสะดวก และการให้การสนับสนุนกัน

7. ให้คุณค่าความเป็นพลเมืองและการบริการสาธารณะมากกว่าความเป็นเจ้าแก่ (Value citizenship and Public Service above entrepreneurship) ผลประโยชน์สาธารณะจะได้รับการตอบสนองโดยข้าราชการและพลเมืองที่เสียสละต่อสังคมมากกว่าโดยนักจัดการแบบเจ้าแก่ที่ทำราวกับว่าเงินหลวงคือ เงินของตนเอง แนวคิดการให้บริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) ผู้บริหารภาครัฐให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนและเป็นผู้แก้ไขสถานการณ์ โดยจะต้องปรับความคิดใหม่เกี่ยวกับบทบาทของผู้บริหารในกระบวนการทำงานของภาครัฐคือ ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการภาครัฐ และเป็นไปเพื่อการตอบสนองต่อผลประโยชน์สาธารณะ โดยส่วนรวมอย่างแท้จริงหลักการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS)

เกรียงพล พัฒนรัฐ (2550 : 71-75) ได้กล่าวถึง หลักการบริหารสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) ประกอบขึ้นจากแนวคิดหลายอย่าง ดังนี้

1. ทฤษฎีของสิทธิพลเมืองแนวประชาธิปไตย (Democratic Citizenship) ด้วยแนวคิดที่ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและพลเมืองตั้งอยู่บนแนวคิดที่ว่ารัฐบาลนั้นดำรงอยู่ได้ก็เพื่อภารกิจในการทำให้ประชาชนมีทางเลือกต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับประโยชน์ของตน โดยสร้างหลักประกันที่เป็นกระบวนการต่าง ๆ เช่น การลงคะแนนเลือกตั้ง หรือการมีสิทธิส่วนบุคคลที่แตกต่างกับหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ก็คือ พลเมืองจะมองเกินประโยชน์ส่วนตนไปยังประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเป็นเพราะการมีความรับรู้เกี่ยวกับกิจการสาธารณะด้วยการเกิดความรู้สึกของการเป็นเจ้าของ (Sense of belonging) และความผูกพันกับชุมชน (Community)

2. ชุมชนและประชาสังคม (Community and civil society) ปัจจุบันเกิดแนวคิดใหม่ ๆ เกี่ยวกับชุมชนและประชาสังคมขึ้นมากมายแต่ในหลักการบริหารรัฐกิจแล้วถือว่าภาครัฐ โดยเฉพาะหน่วยงานท้องถิ่นต้องช่วยสร้างและสนับสนุนชุมชน โดยการให้ความสนใจต่อความต้องการและผลประโยชน์ของพลเมืองที่เป็นกลุ่มก้อนเล็กๆ ที่มีอยู่มากมายซึ่งในภาพรวม ก็คือภาคประชาสังคมและภาครัฐจะต้องเป็นผู้อำนวยความสะดวกช่วยเหลือในการสร้างการเชื่อมโยงระหว่างพลเมืองกับชุมชนโดยพลเมืองจะร่วมมือร่วมแรงในเรื่องที่เป็นประโยชน์ส่วนตน และสอดคล้องกับประโยชน์ของชุมชนโดยรวม

3. แนวคิดมนุษยนิยมในองค์การและทฤษฎีวาทกรรม (Organization humanism and discourse) ได้เกิดแนวคิดทางทฤษฎีองค์การที่มุ่งเน้นให้ความสนใจและสนองต่อความต้องการของลูกจ้างหรือพนักงานในองค์การมากกว่าการใช้อำนาจหน้าที่และการควบคุม ซึ่งเป็นผลพวงมาจากการวิเคราะห์ในตัวระบบราชการและสภาพสังคมรวมถึงแนวคิดของยุค Postmodern เข้ามาด้วย ได้แก่ ทฤษฎีวาทกรรม นั่นคือ การบริหารและการจัดการจะต้องเกิดจากความจริงใจและการมีวาทกรรมกันอย่างตรงไปตรงมาของทุกฝ่ายรวมทั้งพลเมืองกับข้าราชการ ดังนั้นการส่งเสริมหรือการจัดให้มีการแสดงวาทกรรมสาธารณะที่เพิ่มขึ้นจะทำให้ภาครัฐมีการตื่นตัวและการสร้างความรู้สึกร่วมกันที่ขอบธรรมขึ้นในการบริหารรัฐกิจ

หลักสำคัญของการบริการสาธารณะแนวใหม่ ประกอบด้วย

1. เน้นการให้บริการมากกว่าคอยกำกับ (Serve rather than steer) บทบาทของหน่วยงานภาครัฐควรมุ่งเน้นการช่วยให้พลเมืองได้รับประโยชน์ตามสิทธิของตน แทนที่การควบคุมกำกับให้สังคมเป็นไป

ในแนวทางที่ต้นต้องการ โดยหน่วยงานจะต้องมีบทบาทในการอำนวยความสะดวก การเจรจาหรือการเป็นตัวแทนเพื่อแก้ปัญหาของประชาชน

2. มุ่งประโยชน์สาธารณะ (The public interest is the aim, the by - product) หน่วยงานต้องหาหนทางในการสร้างประโยชน์ร่วมกัน และการร่วมกันมีส่วนรับผิดชอบของประชาชน หนทางหนึ่งคือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมาร่วมคิดร่วมกันทำโดยผ่านวาทกรรมที่ไม่มีข้อจำกัดและมีความจริงจัง ซึ่งหน่วยงานภาครัฐจะเป็นผู้ที่ให้ความมั่นใจว่าแนวทางของประชาชนมีจุดหมายที่ประโยชน์สาธารณะ และสอดคล้องกับปทัสถานของความยุติธรรม ความเป็นธรรมและความเสมอภาค

3. การคิดในเชิงยุทธศาสตร์ปฏิบัติแบบประชาธิปไตย (Think strategically, act democratically) นโยบายและโครงการต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะจะสามารถบรรลุความสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีความพยายามร่วมกันผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมเนื่องจากปัจจุบันเป็นเรื่องยากที่จะประสบความสำเร็จในการดำเนินงานตามนโยบาย หากผู้บริหารเพียงแต่แค่กำหนดวิสัยทัศน์แล้วปล่อยให้ข้าราชการในหน่วยงานเป็นผู้นำไปปฏิบัติ แต่หน่วยงานภาครัฐจะต้องลงมาแสวงหาความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งโครงการที่ดำเนินการ

4. สนองรับใช้ประชาชนในฐานะพลเมืองไม่ใช่แค่ลูกค้า (Serve citizens, not customers) หน่วยงานภาครัฐไม่ใช่เพียงแค่สนองต่อความต้องการของลูกค้าซึ่งเป็นเรื่องของผลประโยชน์ระหว่างบุคคลหรือหลายบุคคลรวมกัน แต่เป็นการมุ่งเน้นการสร้างความสัมพันธ์ มีความเชื่อมั่นและการมีส่วนร่วมระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับพลเมืองหรือในระหว่างพลเมืองด้วยกัน

5. ควรมุ่งเน้นที่ข้าราชการมากกว่าตลาด (Accountability is n' t simply) ข้าราชการควรเอาใจใส่เจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ ค่านิยมชุมชนและปทัสถานทางการเมือง มาตรฐานวิชาชีพและประโยชน์สาธารณะของพลเมืองมากกว่าอย่างอื่น เนื่องจากการบริหารรัฐกิจแนวดั้งเดิมที่เน้นให้ข้าราชการมีหน้าที่พึงปฏิบัติตามนโยบายของนักการเมืองและในหลักจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่ต้องการให้ข้าราชการให้คุณค่าต่อการมีประสิทธิภาพ การลดต้นทุนและตอบสนองต่อกลไกตลาดมากกว่าสิ่งอื่นใด ซึ่งขัดกับความเป็นจริงที่ข้าราชการเป็นตัวแปรตัวหนึ่งที่ส่งผลและได้รับผลจากปทัสถานค่านิยม และธรรมเนียมปฏิบัติต่าง ๆ มากมายในระบบการบริหารกิจการบ้านเมือง

6. เน้นคุณค่าของคนมากกว่าความสามารถในการผลิต (Value people, not just productivity) เนื่องจากหน่วยงานภาครัฐมักจะประสบความสำเร็จในระยะยาวได้ หากดำเนินการโดยอาศัยกระบวนการของการสร้างการมีส่วนร่วมต่อกัน และการมีภาวะผู้นำร่วมกันโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานการเคารพประชาชน

7. เน้นคุณค่าการเป็นพลเมืองและให้บริการสาธารณะมากกว่าการเป็นผู้ประกอบการ (Entrepreneurship) เนื่องจากประโยชน์สาธารณะจะบรรลุได้ก็ด้วยข้าราชการและพลเมืองมุ่งมั่นที่จะสร้างสรรค์อย่างมีคุณค่าให้แก่สังคม ไม่ใช่โดยผู้ประกอบการที่ปฏิบัติราวกับว่าเงินแผ่นดินเป็นเงินของตนเองเพราะที่จริงแล้วเป็นเงินของประชาชน ดังนั้นผู้บริหารภาครัฐจะทำหน้าที่การเป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ของประชาชนหลักจริยธรรมของการบริการสาธารณะแนวใหม่

โกวิท ภัยสันต์ (2549 : 45-60) กล่าวถึง เอกลักษณ์เชิงจริยธรรม (Ethical Identity) ของผู้บริหารสาธารณะคือ ความเป็นพลเมือง ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำงานเพื่อประชาชนเจ้าหน้าที่ภาครัฐเป็นพลเมืองมีอาชีพที่ได้รับมอบหมายให้ทำงานในชุมชนการเมืองที่มีความซับซ้อนและ

ทำงานแทนประชาชนผู้ซึ่งไม่สามารถทำงานด้วยตนเองได้ ผู้บริหารสาธารณะจึงเปรียบเสมือนพลเมืองที่มีความรับผิดชอบเฉพาะด้านที่ได้รับความไว้วางใจให้ทำงานแทนผู้อื่นเช่นเดียวกับผู้ที่พักรักษาตัวในโรงพยาบาลและทำงานให้กับประชาชนหรือพลเมืองในองค์กรรวม (Cooper, 1991) คำกล่าวข้างต้นนี้สะท้อนให้เห็นพื้นฐานและหลักจริยธรรมของการบริหารภาครัฐแบบใหม่ในรูปการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) ซึ่งเน้นความดีงามความชอบธรรมและความถูกต้องมาจากกระบวนการทัศน์และหลักการของแนวคิดพลเมืองประชาธิปไตยชุมชนและประชาสังคมมนุษย์นิยมในองค์การ และรัฐประศาสนศาสตร์ยุคหลังทันสมัย Denhardt and Denhardt (2007) ได้ขยายความและสรุปเป็นกรอบชั้นนำเชิงจริยธรรมของการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) ไว้ 7 ประการ ดังนี้

1. การรับใช้ (Serve) มากกว่าการกำกับทิศทาง (Steer) ภาวะผู้นำบนฐานค่านิยมและร่วมกัน (Shared, value-based leadership) ในการช่วยเหลือให้ประชาชนสามารถนึกกำลังและสร้างผลประโยชน์ร่วมจะมีความสำคัญเพิ่มมากขึ้นสำหรับการทำงานในหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐแทนที่จะคอยกำกับและควบคุมทิศทางแต่เพียงอย่างเดียว จริยธรรมสำหรับผู้บริหารสาธารณะจึงชี้ให้เห็นความจำเป็นของการสร้างภาวะผู้นำในหลายรูปแบบ เช่น ภาวะผู้นำบนฐานค่านิยม ภาวะผู้นำร่วม และภาวะผู้นำเป็นตัวกระตุ้น เป็นต้น ภาวะผู้นำสาธารณะควรมีการหล่อหลอมให้คิดและทำเชิงยุทธศาสตร์ มีทักษะด้านการส่งเสริมและการเข้าแทรกแซงและทักษะการนำ

2. การแสวงหาผลประโยชน์สาธารณะ ผู้บริหารสาธารณะต้องมีส่วนเกี่ยวข้องต่อการสร้างหลักการและพื้นฐานร่วมกับผลประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นจริยธรรมของการบริหารสาธารณะไม่ควรเน้นการหาทางแก้ปัญหาสังคมแบบรีบด่วนและผลักดันโดยทางเลือกส่วนบุคคลควรให้ความสำคัญกับการสร้างหลักการร่วมที่ครอบคลุมทั้งร่วมผลประโยชน์และร่วมความรับผิดชอบส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาและบริหารนโยบายสาธารณะ การมีส่วนร่วมเน้นความพร้อมในด้านข้อมูลสารสนเทศ การปรึกษาหารือและการเป็นหุ้นส่วนรวมทั้งการกระตุ้นบทบาทและความสำคัญของการโต้เถียงและวาทกรรมสาธารณะ

3. คิดเชิงยุทธศาสตร์และกระทำเชิงประชาธิปไตย ทั้งนโยบายและแผนงานที่ตั้งใจตอบสนองความต้องการของสาธารณะ สามารถบรรลุความสำเร็จได้โดยอาศัยความพยายามร่วมกันบนพื้นฐานของกระบวนการความร่วมมือ (Collaborative Process)

4. รับใช้พลเมือง (ประชาชน) ไม่ใช่ลูกค้า ผลประโยชน์สาธารณะเป็นผลลัพธ์มาจากการโต้เถียงกันเกี่ยวกับคุณค่าหรือค่านิยมร่วม มากกว่าเป็นการรวมตัวกันของคนที่มีผลประโยชน์ส่วนตัว ดังนั้นมาตรฐานจริยธรรมจึงเกี่ยวข้องกับประเด็นต่าง ๆ อาทิ เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ควรตอบสนองเฉพาะความต้องการของลูกค้า แต่ควรเน้นการสร้างความสัมพันธ์เพื่อให้เกิดความไว้วางใจ และความร่วมมือทั้งกับพลเมืองและระหว่างพลเมืองด้วยกัน การส่งเสริมบทบาทพลเมืองประชาธิปไตย การสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองประชาชน และการจัดบริการสาธารณะในฐานะการขยายบทบาทของความเป็นพลเมือง

5. จงตระหนักว่าความรับผิดชอบ (Accountability) ไม่ใช่ของง่าย เจ้าหน้าที่ของรัฐควรมีขอบเขตความสนใจไกลกว่าหรือมากกว่าตลาดในกรอบจริยธรรม เขาควรใส่ใจในกฎหมายค่านิยมชุมชน บรรทัดฐานการเมือง มาตรฐานวิชาชีพ และความสนใจของพลเมือง การสร้างพันธะผูกพันต่อ

อุดมการณ์ประชาธิปไตยการตัดสินใจบนฐานการใช้ดุลยพินิจที่มีความรู้จากประสบการณ์ บรรทัดฐานชุมชน มาตรฐานวิชาชีพ และกรอบจริยธรรม นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐควรมีความรับผิดชอบในทางกฎหมาย การเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย ผลประโยชน์สาธารณะ ประเด็นจริยธรรมและวิชาชีพ

6. ให้คุณค่ากับคนไม่ใช่เพียงแต่การเพิ่มผลผลิต (Productivity) ในอนาคตองค์การสาธารณะและเครือข่ายที่ทำงานร่วมกันจะประสบความสำเร็จถ้าองค์การเหล่านี้ปฏิบัติการบนฐานจริยธรรมที่ให้ความสำคัญกับกระบวนการความร่วมมือ การสร้างภาวะผู้นำร่วม และการให้ความเคารพต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

7. ให้คุณค่ากับภาวะพลเมือง (Citizenship) มากกว่าภาวะการประกอบกิจการ (Entrepreneurship) ผลประโยชน์สาธารณะจะมีการก้าวหน้าโดยความร่วมมือของเจ้าหน้าที่ของภาครัฐและพลเมืองที่มีความผูกพัน (Committed) ที่จะเกื้อกูลต่อสังคมมากกว่าการที่ผู้บริหารเล่นบทบาทผู้ประกอบกิจการและถือว่าเงินสาธารณะ (Public Money) เสมือนเงินของตนเอง

สรายุทธ กันหลง และสุพัตรา ธรรมวงษ์ (2554 : 9-12) กล่าวถึง (New Public Service : NPS) ที่มาของการบริการสาธารณะแนวใหม่มาจากหลักแนวคิด ดังนี้

1. ทฤษฎีพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย พลเมืองแต่ละคนมีส่วนร่วมอย่างจริงจังในการเมืองการปกครอง มองข้ามผลประโยชน์ส่วนตนไปสนใจผลประโยชน์ของสังคมที่กว้างกว่า ที่ต้องมีความรู้เรื่องกิจกรรมสาธารณะ มีความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของการปกครอง ใส่ใจสังคม และยึดเหนี่ยวกันด้วยหลักศีลธรรมที่คำนึงถึงผลประโยชน์ชุมชน

2. ตัวแบบชุมชนและประชาสังคมให้มีการสร้างความเป็นสถาบันของการปรึกษาหารือกัน (Mediating Institutions) เป็นจุดรวมของการนำความต้องการและผลประโยชน์ของชุมชนมาปรึกษาหารือกันในระดับท้องถิ่น เพื่อให้ประสบการณ์พลเมืองในการเมืองระดับประเทศเป็นกลุ่มย่อย ๆ ที่เรียกว่าเป็น “ประชาสังคม” ที่สมาชิกทำงานร่วมกันเพื่อผลประโยชน์ของชุมชน

3. มนุษยนิยมในองค์การและทฤษฎี Discourse Theory ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ ให้แนวคิดว่านโยบายและการบริหารนโยบาย (Policy - administration) แยกจากกันไม่ได้ และเปรียบเสมือนเป็นสนามพลังงานที่เอื้อให้เกิดการอภิปรายอย่างแท้จริง ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Discourse) องค์การเปลี่ยนรูปแบบจากการบริหารในแนวดิ่ง (Hierarchical) มาเป็นองค์การที่คำนึงถึงความเป็นมนุษย์ (Organization Humanism)

พลเมือง นักบริหารและผู้มีส่วนได้เสียต้องหันหน้าเข้ามาปรึกษาหารือกันอย่างจริงจัง (Discourse) เพื่อนำไปสู่การบริหารสาธารณะที่เป็นค่านิยมร่วมกันหลักเจ็ดประการของการบริการสาธารณะแนวใหม่ ดังนี้

1. ให้บริการแทนที่กำหนดทิศทาง ช่วยให้พลเมืองระบุและบรรลุผลประโยชน์ร่วมกัน แทนที่การควบคุมหรือกำหนดทิศทางของสังคมจากผู้บริหาร

2. ผลประโยชน์สาธารณะเป็นเป้าหมายหลัก มิใช่ผลพลอยได้ นักบริหารมีหน้าที่ส่งเสริมให้พลเมืองมีเป้าหมายของผลประโยชน์สาธารณะร่วมกัน มิใช่การหาทางแก้ปัญหาอย่างรวดเร็วเพื่อสนองทางเลือกของคนใดคนหนึ่ง แต่เป็นการสร้างผลประโยชน์และความรับผิดชอบร่วมกัน

3. คิดเชิงกลยุทธ์ปฏิบัติเชิงประชาธิปไตย มีกระบวนการให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมกันกำหนดนโยบายและการนำไปปฏิบัติเพื่อสนองความต้องการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพและอย่างมีความรับผิดชอบร่วมกัน

4. ให้บริการพลเมือง มิใช่ลูกค้า ประโยชน์สาธารณะมาจากการอภิปรายกันเพื่อให้ได้ค่านิยมร่วม (Share Values) มิใช่เป็นผลรวมของผลประโยชน์ส่วนตนแต่ละคน พนักงานของรัฐจึงไม่แต่เฉพาะตอบสนองความต้องการของ “ลูกค้า” แต่มุ่งสร้างความสัมพันธ์ให้เกิดความเชื่อใจและความร่วมมือระหว่าง “พลเมือง”

5. ความรับผิดชอบต่อมิใช่เรื่องง่าย พนักงานของรัฐควรให้ความสนใจมากกว่าการตลาดแต่ต้องสนใจประเด็นของกฎหมาย ค่านิยมชุมชน การเมือง และมาตรฐานวิชาชีพ รวมทั้งผลประโยชน์ของพลเมือง

6. ให้คุณค่ากับประชาชนมิใช่แค่ผลผลิต องค์การสาธารณะและเครือข่ายที่ทำงานร่วมกันสามารถประสบความสำเร็จได้ในระยะยาว ถ้าใช้กระบวนการที่มีความร่วมมือ และภาวะผู้นำร่วมบนพื้นฐานของการให้ความสำคัญต่อคนทั้งหมด

7. ให้คุณค่ากับความเป็นพลเมืองและการบริการสาธารณะเหนือกว่าความเป็นผู้ประกอบการ ประโยชน์สาธารณะถูกพัฒนาให้มากขึ้นได้ด้วยการที่พนักงานของรัฐและพลเมืองต่างมุ่งมั่นมีส่วนสร้างสรรค์ต่อสังคม มากกว่าความเป็นผู้ประกอบการที่ทำเหมือนเงินสาธารณะเป็นของตนเอง การสร้างความเข้มแข็งของพลเมืองสภาพพัฒนาการเมือง

Pobsook (2010 : 1-3) กล่าวถึง การสร้างความเข้มแข็งของพลเมือง มุมมองต่อบทบาทของภาครัฐ จากการระดมความเห็นของสมาชิกสภาพพัฒนาการเมืองในการวิเคราะห์ถึงสถานการณ์ในอนาคต (Scenario Analysis) เรื่อง “ฉากจำลองการขับเคลื่อนการเมืองภาคพลเมืองไทย” ในการอบรมหลักสูตรการเสริมสร้างศักยภาพ สมาชิกสภาพพัฒนาการเมืองกลุ่มหนึ่งได้ให้ความเห็นว่า ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม มีอยู่ 2 ประการ ได้แก่ 1) ระดับและรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน และ 2) การสนับสนุนจากภาคส่วนต่าง ๆ โดยเฉพาะภาครัฐ ภาคประชาชนต้องการมีส่วนร่วมและมีความเข้มแข็งอย่างมาก แต่กลไกภาครัฐไม่สนับสนุนและไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงบทบาทการมีส่วนร่วมที่สะท้อนถึงวิถีประชาธิปไตยนั้นแล้วจะมีการวางมาตรการแนวทางการขับเคลื่อนงานสาธารณะอย่างไร ให้เป็นไปภายใต้การมีส่วนร่วมระหว่าง รัฐ ชุมชน และประชาชน เมื่อเป็นที่ยอมรับแล้วโดยทั่วไปว่าในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของพลเมือง มิใช่การมุ่งสร้างให้ภาคพลเมืองเติบโตเข้มแข็งโดยปฏิเสธภาครัฐ หากแต่เป็นการเสริมสร้างให้ภาคพลเมืองได้มีบทบาทสำคัญในการจัดการวิถีชีวิตของตนเอง ทั้งด้วยการร่วมกันภายในชุมชน และมีส่วนร่วมกับภาครัฐการจัดการบริการสาธารณะ เพื่อการพัฒนาชุมชนภายใต้การมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายให้เป็นไปในแนวทางที่ยั่งยืน อย่างแท้จริงนั้น ดังนั้นในมุมมองที่มีต่อบทบาทของภาครัฐ นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์กลุ่มหนึ่ง จึงได้พยายามเสนอแนวความคิดในการบริหารภาครัฐรูปแบบใหม่ขึ้น โดยพยายามชี้ให้เห็นชัดว่าเป็นแนวคิดที่ต่างจากแนวคิดการบริหารภาครัฐในรูปแบบเดิม (Old Public Administration) ที่เป็นการจัดการที่ไม่คล่องตัว รวมอำนาจและหมกมุ่นอยู่กับกฎระเบียบและสายบังคับบัญชา มีมุมมองต่อประชาชนว่าเป็นเพียงราษฎรหรือประชาชนผู้รอรับบริการ (Clients) ทำให้การบริการเป็นไปตามความต้องการของเจ้าหน้าที่รัฐและละเลยประชาชน และต่างจากแนวคิด

จัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) ที่เป็นกระบวนทัศน์ที่โดดเด่น และได้รับความนิยมในช่วงของการปฏิรูประบบราชการและการบริหารจัดการภาครัฐที่ผ่านมาในหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทย ซึ่งมุ่งเน้นในการนำแนวคิดเทคนิคการจัดการของภาคเอกชนธุรกิจมาใช้ในการจัดการภาครัฐเพื่อให้การจัดการภาครัฐมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมีผลการปฏิบัติงานและการบริการที่ดีขึ้น ดังที่แนวคิดเหล่านั้นได้ทำให้ภาคเอกชนประสบความสำเร็จมาแล้ว อย่างไรก็ตาม นักวิชาการกลุ่มนี้ซึ่งเห็นว่าเมื่อการบริหารจัดการภาครัฐไม่เหมือนกับการบริหารจัดการภาคธุรกิจและประชาชน ก็มีใช้ลูกค้าหรือผู้รับบริการ แต่เป็น “พลเมือง” ผู้ซึ่งมีสิทธิและหน้าที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการจัดการวิถีชีวิตของตนเอง ภายใต้การคำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ

จึงได้เสนอแนวคิดที่เรียกว่า (New Public Service : NPS) การบริการสาธารณะแนวใหม่ โดยมีหลักการที่สำคัญที่ผู้ปฏิบัติงานในภาครัฐพึงยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติ 7 ประการ ดังนี้

1. ให้บริการมากกว่าการเป็นผู้ขับเคลื่อนเอง (Serve, rather than steer) เจ้าหน้าที่ภาครัฐต้องเปลี่ยนบทบาทจากการชี้นำ/ควบคุมสั่งคมมาเป็นการให้ข้อมูล สนับสนุนและสร้างพื้นที่ให้พลเมืองได้มีเวทีในการแลกเปลี่ยนความรู้ ความเห็น ร่วมมือกับภาคส่วนอื่น ๆ ของสังคม ทั้งภาคเอกชน องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรและประชาชน เพื่อสร้างการแสวงหาผลประโยชน์สาธารณะร่วมกันในประเด็นสาธารณะต่าง ๆ ของชุมชนและสังคม

2. ผลประโยชน์สาธารณะเป็นเป้าหมาย ไม่ใช่เป็นเพียงผลพลอยได้ (The public interest is the aim, not the by - product) เมื่อมีประเด็นปัญหาสาธารณะและต้องการหาทางออก เจ้าหน้าที่รัฐต้องสร้างพื้นที่ให้ประชาชนได้มีโอกาสแสดงออกถึงความต้องการของประชาชนและสร้างความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับเรื่องผลประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นเป้าหมายในการทำงานไม่ใช่เป็นเพียงการหาทางแก้ปัญหาอย่างรวดเร็ว ๆ ด้วยทางเลือกที่เป็นเพียงความต้องการหรือผลประโยชน์ของปัจเจกชน แต่ต้องเป็นแนวทางที่สะท้อนถึงผลประโยชน์สาธารณะที่ผ่านความเห็นชอบจากการพูดคุย ปรึกษากันในชุมชนและสังคมมาแล้ว

3. คิดเชิงยุทธศาสตร์และปฏิบัติด้วยวิถีทางประชาธิปไตย (Think Strategically, act democratically) นโยบายและแผนการทำงานต้องมาจากความต้องการของประชาชน (สาธารณะ) ซึ่งสามารถได้มาอย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการได้ดีผ่านทางการพยายามร่วมกัน และกระบวนการทำงานร่วมกันของภาครัฐและประชาชน

4. บริการประชาชนในฐานะพลเมือง มิใช่มองว่าเป็นลูกค้า (Serve citizens, not customers) ด้วยตระหนักว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชนต่างจากระหว่างบริษัทธุรกิจกับลูกค้า ดังนั้น การให้บริการของภาครัฐจึงต้องมุ่งเน้นต่อเรื่องของความเป็นธรรมและความเท่าเทียมทั่วถึงเป็นสำคัญ และเพื่อพัฒนาคุณภาพการส่งมอบบริการในภาครัฐ จึงไม่สนับสนุนให้ภาครัฐให้บริการโดยคำนึงเพียง “ความต้องการ” ของประชาชน (ลูกค้า) เป็นรายบุคคล แต่แนะนำให้ภาครัฐต้องสร้างให้เกิดแนวคิดเรื่องผลประโยชน์สาธารณะให้เกิดขึ้นในสังคม เพื่อที่ภาครัฐจะได้ตอบสนองต่อความต้องการของผลประโยชน์สาธารณะตอบสนองต่อเสียงของพลเมืองนั้น

5. ความรับผิดชอบไม่ใช่เรื่องง่ายอีกต่อไป (Accountability isn't simply) ในการบริหารภาครัฐรูปแบบเดิมนั้นเจ้าหน้าที่รัฐหรือข้าราชการต้องตอบสนองต่อนักการเมือง และในการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) เจ้าหน้าที่รัฐต้องตอบสนองต่อแรงขับของตลาด แต่ด้วยข้อเรียกร้องและ

ความเป็นจริงของการบริการภาครัฐในปัจจุบันทำให้เจ้าหน้าที่รัฐต้องตอบสนองต่อสิ่งที่มีอิทธิพลต่อภาครัฐ ได้แก่ ตัวบทกฎหมาย รัฐธรรมนูญ ค่านิยมในสังคม บรรทัดฐานประชาธิปไตย ปัจจัยสถานการณ์ต่าง ๆ เรื่องความเป็นมืออาชีพและที่สำคัญคือ ต้องรับผิดชอบต่อผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ดังนั้นในการที่ต้องตอบสนองและรับผิดชอบต่อค่านิยมและความขัดแย้งในสถานการณ์ต่าง ๆ เจ้าหน้าที่รัฐจึงไม่ควรถือตนเป็นผู้รู้ในทุกเรื่องและตัดสินใจแต่เพียงลำพังอีกต่อไป แต่ควรกระจายอำนาจ/มอบอำนาจให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

6. ให้คุณค่ากับคนไม่ใช่มุ่งแต่เพียงผลผลิต (Value people, not just productivity) องค์กรภาครัฐและเครือข่ายการทำงานนั้นจะประสบความสำเร็จในการดำเนินงานในระยะยาวได้ หากดำเนินการโดยอาศัยกระบวนการของความร่วมมือ โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของการให้ความเคารพซึ่งกันและกันและแก่ประชาชนทุกคนด้วยความเท่าเทียม ในแง่ของการบริหารจัดการองค์กรภาครัฐนั้น หากมุ่งเน้นที่การนำเครื่องมือ/เทคนิคทางบริหารมาใช้ และพยายามควบคุมพฤติกรรมของบุคลากร โดยคำนึงถึงแค่เพียงผลผลิตขององค์กรแล้วจะไม่ใช่เป็นการสร้างความรับผิดชอบต่อความรู้สึกผูกพัน และความรู้สึกในการรับผิดชอบต่อสาธารณะให้แก่คนในองค์กรซึ่งก็มีฐานะเป็นพลเมืองในสังคมเช่นกัน ดังนั้นหากคาดหวังให้เจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติ/บริการประชาชนด้วยความเคารพและเท่าเทียมนั้น เจ้าหน้าที่รัฐเองก็ต้องได้รับการปฏิบัติด้วยความเคารพจากผู้บริหารและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องขององค์กรในภาครัฐด้วย ทั้งนี้เพราะอีกสถานะหนึ่งเจ้าหน้าที่รัฐก็มีสถานะเป็นพลเมืองที่ต้องได้รับการปลูกฝัง และเรียนรู้ในเรื่องของความเป็นพลเมืองที่รับผิดชอบต่อสาธารณะด้วยเช่นกัน

7. ให้คุณค่าแก่ความเป็นพลเมือง และให้บริการสาธารณะเหนือไปกว่าบทบาทของการเป็นผู้ประกอบการ (Value citizenship & public service above entrepreneurship) เมื่อแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) นั้นสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐปฏิบัติและคิดแบบผู้ประกอบการของบริษัทธุรกิจ เพื่อที่จะเพิ่มผลผลิตและสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชน (ลูกค้า) แต่ในแนวคิดนี้เห็นว่าผู้บริหารภาครัฐไม่ใช่เจ้าของธุรกิจ แต่ประชาชนต่างหากคือเจ้าของรัฐบาลและทรัพยากร ดังนั้นเมื่อทรัพยากรไม่ใช่ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานภาครัฐ จึงต้องมีความรับผิดชอบต่อในการบริการประชาชนด้วยการปฏิบัติตนเป็นผู้ให้บริการที่ดีด้วยทรัพยากรของรัฐ เป็นผู้ดูแลรักษาองค์การของรัฐ เป็นผู้อำนวยความสะดวกแก่พลเมือง ซึ่งต่างจากบทบาทของการเป็นเจ้าของธุรกิจที่มุ่งเน้นกำไรและประสิทธิภาพ แนวคิดนี้แนะนำให้ผู้บริหารในภาครัฐไม่เพียงแต่กระจายอำนาจให้แก่ประชาชนและเป็นผู้แก้ไขสถานการณ์ แต่จะต้องปรับความคิดใหม่เกี่ยวกับบทบาทของตนเอง ในกระบวนการทำงานของภาครัฐคือ ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการภาครัฐ และเป็นไปเพื่อการตอบสนองต่อผลประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง

ดังนั้นแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) เป็นการบริการที่ภาครัฐมีหน้าที่เป็นผู้ให้บริการประชาชนโดยเป็นผู้ดูแลรักษาสมบัติสาธารณะ เป็นผู้ปกป้องรักษาองค์การภาครัฐ เป็นผู้จัดให้มีเวทีการพูดคุยอย่างเป็นประชาธิปไตย และด้วยความเป็นพลเมืองเป็นผู้กระตุ้นให้ชุมชนมีส่วนร่วมและเป็นผู้นำในระดับธรรมดานักบริหารรัฐกิจต้องไม่เพียงแต่แบ่งปันอำนาจทำงานโดยผ่านคน และเป็นคนกลางในการแก้ปัญหาเท่านั้น ซึ่งนักบริหารรัฐกิจต้องทำความเข้าใจกับบทบาทของตนในกระบวนการบริหารแบบประชาชนเป็นหุ้นส่วน (Governance process) โดยเป็นเพียงผู้มีส่วนร่วมที่มีความรับผิดชอบต่อท่านั้น ไม่ใช่เจ้าของกิจการบทบาทที่เปลี่ยนไปของ

นักบริหารรัฐกิจที่ได้กล่าวแล้วส่งผลกระทบต่อความรับผิดชอบของนักบริหารในประการแรก คือ นักบริหารต้องไม่เพียงรู้และจัดการทรัพยากรของหน่วยงานตนเองได้เท่านั้น แต่ต้องรู้จักที่จะติดต่อกับหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อขอความสนับสนุนและความช่วยเหลือ และนำพลเมืองและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารด้วย ประการที่สอง นักบริหารไม่ใช่เจ้าของกิจการตัวจริงที่จะตัดสินใจโดยรู้ถึงผลของความล้มเหลวจะตกลงบนบ่าของตนเอง แต่ความเสี่ยงในภาครัฐแตกต่างจากภาคธุรกิจ ในแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) ความเสี่ยงและโอกาสอยู่ภายใต้กรอบใหญ่ของความเป็นพลเมืองแบบประชาธิปไตยและความรับผิดชอบร่วมกัน ดังนั้นเมื่อความสำเร็จและความล้มเหลวไม่ได้ถูกจำกัดอยู่แค่ธุรกิจเดียวเช่นในภาคเอกชน นักบริหารรัฐกิจจึงไม่ควรตัดสินใจแต่เพียงฝ่ายเดียวว่าอะไรดีที่สุดสำหรับชุมชน แต่ควรให้พลเมืองเข้าเกี่ยวข้อง โดยมีการปรึกษาหารือกันร่วมมือกันและรับผิดชอบร่วมกันในด้านการบริหารงานภายในองค์กรนั้น การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) ได้มีข้อเสนอสู่การปฏิบัติ (เสาวลักษณ์ สุขวิช, 2549 : 654 - 661) ดังนี้

1. สร้างความเสมอภาคทางสังคมให้มากขึ้น (Greater of social equity) เช่น โอกาสในการทำงานเท่าเทียมกัน ค่าจ้างที่เป็นธรรมและสามารถแข่งขันได้กับภาคเอกชน
2. ให้มีการบริหารภายในระบบราชการที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นและเพิ่มอำนาจให้แก่ข้าราชการมากขึ้น (Democratization and empowerment)
3. ให้ความสำคัญกับ “ความเป็นมนุษย์” ของคนทำงานในองค์กรมากขึ้น (Humanization of public service) ซึ่งสะท้อนแนวคิดในเรื่องคุณภาพชีวิตในการทำงาน

กล่าวโดยสรุปการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) ให้ความสำคัญกับ “ประชาธิปไตย” ว่าเป็นคุณค่าหลักที่สำคัญ แนวทางนี้มีรากฐานจากทฤษฎีเกี่ยวกับประชาธิปไตยและแนวทางอื่น ๆ ในการแสวงหาความรู้ ซึ่งรวมถึงแนวทางแบบประจักษ์นิยม แนวทางการตีความแนวทางเชิงวิพากษ์วิจารณ์ และแนวทางแบบโพสต์โมเดิร์น มองข้าราชการว่าเป็นคนมีเหตุผล ในเชิงยุทธศาสตร์ที่ใช้เหตุผล ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และองค์กร มองผลประโยชน์สาธารณะว่าเป็นผลจากการพูดคุยเกี่ยวกับคุณค่าที่มีร่วมกัน มองประชาชนเป็นพลเมืองซึ่งมีทั้งสิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบ นักบริหารหรือข้าราชการมีบทบาทรับใช้ประชาชน (Serving) เพราะประชาชนคือเจ้าของประเทศตัวจริง ข้าราชการต้องมีบทบาทในการเจรจาไกล่เกลี่ย และเป็นตัวกลางที่จะทำให้เกิดค่านิยมร่วมกันในหมู่พลเมือง ชุมชน และกลุ่มต่าง ๆ กลไกที่จะทำให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของนโยบายคือการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อให้บรรลุผลที่ตกลงร่วมกัน มองว่ากลไกการตรวจสอบมีหลากหลาย ทั้งด้านกฎหมาย ค่านิยมของชุมชน บรรทัดฐานทางการเมือง มาตรฐานทางด้านวิชาชีพ และผลประโยชน์ของพลเมือง ข้าราชการควรมีดุลยพินิจ แต่ต้องมีการควบคุมและตรวจสอบ โครงสร้างองค์กรควรเป็นแบบร่วมมือกัน โดยมีผู้นำร่วมทั้งจากภายในและภายนอกองค์กร ส่วนปัจจัยจูงใจข้าราชการและนักบริหารคือการได้รับใช้ประชาชนและการได้ทำประโยชน์ให้แก่สังคม แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS)

อัมพร อารังลักษณ์ (2552 : 242) ได้นำข้อเสนอของ Denhardt ซึ่งเป็นทางเลือกใหม่สำหรับการบริหารรัฐกิจที่ควรได้รับการพิจารณา เพราะ “มุ่งเน้นที่พลเมือง” (Citizen-First) เพื่อประโยชน์ในการสร้างชุมชนที่มีความใกล้เคียงกับประชาสังคม (Civil Society) ภายใต้กรอบของระบอบประชาธิปไตย

ที่ยึดกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นหลัก โดยใช้ชื่อว่า “การบริการสาธารณะแนวใหม่” (New Public Service) แนวคิดนี้มีหลักสำคัญ 7 ประการ ได้แก่ 1) ให้บริการพลเมืองมิใช่ลูกค้า 2) แสวงหาผลประโยชน์สาธารณะ 3) เห็นคุณค่าของความเป็นพลเมือง และการบริการสาธารณะเหนือการเป็นผู้ประกอบการ 4) คิดเชิงกลยุทธ์กระทำอย่างเป็นประชาธิปไตย 5) ตระหนักถึงความยากลำบากในการสร้างความรับผิดชอบได้ 6) เป็นผู้นำในการให้บริการโดยยึดคุณค่าทางสังคมมากกว่าจะเป็นผู้กำกับ (Steer) หรือควบคุม (Control) ทิศทางของสังคม และ 7) เห็นคุณค่าของ “ประชาชน” โดยการสร้างหน้าต่างแห่งโอกาสและเปิดประตูสู่การสร้างเครือข่ายความร่วมมือและการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้น

วรเดช จันทรศร (2547 : 7) การบริหารงานภาครัฐเป็นการบริหารที่อยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชน ความสำเร็จหรือความล้มเหลวอยู่ที่ความพึงพอใจของประชาชน ความสำเร็จของการบริหารงานภาครัฐวัดกันที่การให้บริการ (Services) เพราะภารกิจภาครัฐ คือ การให้บริการสาธารณะหรือบริการประชาชน หลักในการบริการประชาชนมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ ต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นระบบ มีความเสมอภาค มีความเท่าเทียมกัน โปร่งใสเป็นธรรม เชื่อถือได้ ตอบสนองและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ผู้บริการต้องให้บริการด้วยความรวดเร็ว ด้วยความเต็มใจ ให้เกียรติประชาชน มีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวก ดำเนินการให้ด้วยความรวดเร็ว มีความถูกต้องด้วยความเสมอภาค และเป็นธรรม สำหรับประชาชนส่วนใหญ่และเป็นไปด้วยความประหยัดทั้งในด้านเวลา ค่าใช้จ่าย เพื่อความพอใจ ประทับใจ มั่นใจจากผู้รับบริการ

ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของพลเมือง James Anderson (1989 : 19-22 อ้างถึงใน ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2549) การจัดบริการสาธารณะหรือบริการส่วนรวมที่หลากหลาย นับได้ว่าเป็นบทบาทหน้าที่เบื้องต้นของรัฐหรือรัฐบาลที่ในแวดวงวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ได้มีถกเถียงกันมาพอควรว่าแท้จริงนั้นบทบาทของการจัดบริการสาธารณะของภาครัฐควรกว้างขวางมากเพียงใด โดยหลักการแล้วการบริการสาธารณะย่อมยังประโยชน์แก่สังคมและบุคคลทั่วไป การดำเนินการบทบาทสำคัญประการนี้ของหน่วยงานภาครัฐจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญต่อเรื่องของประสิทธิภาพในเชิงการบริหารจัดการ และประสิทธิภาพเช่นนี้ ย่อมเป็นองค์ประกอบสำคัญในการกำหนดทิศทางในภาพรวมของประสิทธิภาพของการจัดการภาครัฐที่มีต่อระบบการบริหารงานภาครัฐและระบบเศรษฐกิจ

อเนก เหล่าธรรมทัศน์ (2550 : 17-18) ได้อธิบายแนวคิดของพจนานุกรมนิยามที่เน้นบทบาทความเป็นพลเมือง (Civil Republicanism) ว่ามีลักษณะคล้ายกัน พวกประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมโดยมีความคิดเรื่องความเป็นพลเมือง (Citizenship) และความคิดเรื่องการเมืองคือ คุณธรรม (Civil Virtue) เป็นหลักโดยตามแนวคิดเรื่องความเป็นพลเมืองนั้น สมาชิกของระบอบประชาธิปไตยต้องมีความภาคภูมิใจในความเป็นพลเมืองของตน พลเมืองเป็นผู้มีศักดิ์ศรี มีความเท่าเทียมกับผู้อื่น พลเมืองเป็นผู้ไม่ปรารถนาจะไปครอบงำใคร แต่ก็ไม่ต้องการให้ใครมาบงการหรืออุปถัมภ์ค้ำจุน ส่วนแนวคิดเรื่องการเมืองคือคุณธรรมนั้น การเมืองคือกิจการเพื่อการมีส่วนร่วม ไม่เกี่ยวกับการแบ่งผลประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง มิใช่การแย่งอำนาจเพื่อหาประโยชน์ส่วนตัวเป็นการปลูกฝังคุณธรรมส่วนรวมของสังคม

แสงรวี ไทยคำริ (2551 : 35) กล่าวว่า สิ่งแวดล้อมและเงื่อนไขในการบริหารรัฐกิจได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก บทบาทของภาครัฐก็ต้องเปลี่ยนไปเช่นกัน การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นไม่ได้เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวอีกต่อไป

ในปัจจุบันกระบวนการนโยบายสาธารณะมีการเปิดกว้างและมีส่วนร่วมมากขึ้น ประกอบไปด้วยปัจเจกชน กลุ่ม และสถาบันอันหลากหลายซึ่งอาจจะไม่ใช่ส่วนหนึ่งของภาครัฐก็เป็นไปได้ กล่าวได้ว่าได้เกิดการจัดระเบียบใหม่ ภายใต้แนวการบริหารสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ภาครัฐจะต้องให้ความสนใจในความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น โดยการให้ประชาชนได้แสดงความต้องการร่วมกันผ่านกระบวนการทวิภาคี ซึ่งมีเป้าประสงค์ร่วมกันคือประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ดังนั้นบทบาทของภาครัฐจะเปลี่ยนไปจากการควบคุมมาเป็นการกำหนดระเบียบวาระนำกลุ่มที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะมาจากภาครัฐ ภาคเอกชน หรือองค์กรอิสระมาสู่โต๊ะเจรจา ช่วยอำนวยความสะดวกเป็นตัวกลางไกล่เกลี่ย ประนีประนอมเพื่อให้ได้ข้อตกลงร่วมกัน ด้วยบทบาทใหม่นี้ข้าราชการจึงต้องมีความรับผิดชอบต่อในรูปแบบใหม่ นั่นคือ ข้าราชการต้องเคารพในกฎหมายคุณค่าของชุมชน (Community Values) บรรทัดฐานทางการเมือง (Political Norms) มาตรฐานความเป็นมืออาชีพ (Professional Standards) และผลประโยชน์พลเมือง (Citizen Interest) ไปพร้อม ๆ กัน หน้าที่ของข้าราชการจึงกลายเป็นการหล่อหลอมความเป็นพลเมือง (Citizenship) พร้อมทั้งเฟ้นหาสร้างสรรค์ และบริหารคุณค่าสาธารณะ (Public Values) ให้แก่สังคมโดยรวม

ถวิลาดี บุรีกุล (2551 : 20-22) กล่าวว่า การบริหารรัฐกิจแนวใหม่เป็นเรื่องของการที่รัฐบาลไม่ควรบริหารงานในลักษณะองค์กรธุรกิจ แต่เป็นการบริหารงานด้วยการยึดหลักประชาธิปไตยหลายประเทศในโลกกำลังดำเนินการอยู่บนพื้นฐานของหลักการนี้ และมีการยอมรับในแนวทางการทำงานที่ยึดหลักประชาธิปไตยมากขึ้น มีการให้ความสำคัญกับเรื่องต่าง ๆ หลายเรื่อง เช่น ความสนใจของสาธารณชน กระบวนการบริหารหรือการปกครอง และการเป็นพลเมืองตามระบอบประชาธิปไตย ข้าราชการมีการเรียนรู้เสริมสร้างทักษะใหม่ในการพัฒนานโยบายและปฏิบัติตามนโยบาย มีการรับรู้ มีการเคารพและยอมรับศักดิ์ศรีของการเป็นพลเมืองมากขึ้น การมุ่งให้บริการแก่ประชาชนไม่ใช่การกำกับ ข้าราชการจึงไม่เพียงแต่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนแต่ต้องสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับประชาชนด้วย การสำรวจความสนใจและความต้องการของสาธารณชน เพื่อสร้างความสนใจร่วมและรับผิดชอบต่อร่วมกัน การให้คุณค่าแก่ประชาชนในฐานะของการเป็นพลเมืองมากกว่าการเป็นผู้ประกอบการ มีการสร้างค่านิยมร่วมกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทางนโยบายถือเป็นการสร้างความสัมพันธ์และค่านิยมร่วมกัน การคำนึงว่าประชาชนเป็นผู้มีคุณค่า ไม่ใช่แค่ผลผลิต หน่วยงานราชการต่าง ๆ จะประสบความสำเร็จในระยะยาว หากดำเนินการด้วยการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและสร้างการเป็นผู้นำร่วมกันกับประชาชนบนพื้นฐานของการเคารพประชาชน หลักการบริหารรัฐกิจแนวใหม่พบว่าประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญเป็นหัวใจของการบริหารรัฐกิจแนวใหม่นี้ เพราะประชาชนมีฐานะของการเป็นพลเมือง

จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์ (2552 : 14 -15) กล่าวว่า การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) เน้นเรื่องการมีส่วนร่วมของพลเมือง ต้องการความคิดเห็นของพลเมืองในการตัดสินใจต่างๆ เป็นการบริหารภาครัฐที่ทันสมัยที่สุด Denhardt ได้กล่าวไว้เป็นพื้นฐานที่ทำให้เกิดทฤษฎีปฐมภูมิเกี่ยวกับความแตกต่างของ NPS ต่างจาก NPM และ OPS ดังนี้ 1) สนองต่อพลเมือง

ไม่ใช่สนองต่อลูกค้า กล่าวคือ ทุกคนคือลูกค้าด้วยกันทั้งหมดแต่ต้องดูว่าพลเมืองต้องการอะไร 2) ค้นหาผลประโยชน์สาธารณะโดยให้พลเมืองเป็นผู้บอกว่าต้องการอะไร 3) ต้องให้คุณค่าความเป็นพลเมืองมากกว่าเป็นเจ้าของกิจการ พลเมืองเป็นหัวใจของประชาธิปไตยเสียงของพลเมืองเป็นสิ่งจำเป็นและต้องนำมาใช้ในเรื่องการตัดสินใจเกี่ยวกับสาธารณะ 4) ต้องคิดแบบมียุทธศาสตร์แล้วปฏิบัติแบบประชาธิปไตย ภาครัฐต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นโดยให้มีช่องทางในการติดต่อเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหาร 5) ต้องระลึกอยู่เสมอว่าความรับผิดชอบไม่ได้เกิดขึ้นง่าย ๆ เป็นเรื่องของกฎหมายและคุณธรรม ผู้บริหารภาครัฐจะต้องรับผิดชอบต่อองค์กรและรับผิดชอบต่อสถาบัน กฎหมายกลุ่มคน บรรทัดฐาน ค่านิยม และกระบวนการที่ถูกต้อง 6) ภาวะที่เป็นการรวมตัวกันของผู้นำและผู้ตามต้องฟังพลเมืองไม่ได้ตัดสินใจคนเดียว 7) ให้ความสำคัญต่อประชาชนไม่ใช่เรื่องของผลิตภาพ คนเป็นศูนย์กลางของการจัดการ

สรุปเปรียบเทียบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) มีสาระสำคัญคือ การสร้างการบริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชนโดยภาครัฐจะต้องหันมาสร้างบริการที่รวดเร็ว โปร่งใส และการสร้างความประทับใจให้กับประชาชนอันเป็นเสมือนลูกค้า สนับสนุนให้ลดการควบคุมจากส่วนกลางและเพิ่มอิสระในการบริหารงานให้แก่หน่วยงานมากขึ้นหรือเน้นการกระจายอำนาจผ่อนคลายนโยบายระเบียบให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการให้ความสำคัญกับผลการปฏิบัติงานหมายถึงเน้นการวัดผลการทำงานว่าประสบความสำเร็จมากน้อยแค่ไหน การสร้างระบบสนับสนุนด้านการพัฒนาบุคลากรเพื่อให้บุคลากรได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา และยังสนับสนุนให้มีการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการปฏิบัติงานมากขึ้น การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่สนับสนุนให้มีการเปิดกว้างในการแข่งขันที่ทำให้ประชาชนมีทางเลือกในการใช้บริการในด้านต่าง ๆ เพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันประชาชนก็จะได้รับบริการและความพึงพอใจมากขึ้น นั่นคือ หลักการของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มีผลอย่างมากต่อการปรับเปลี่ยนการบริหารงานภาครัฐของไทย มาสู่การจัดการแบบใหม่ รวมทั้งการปฏิรูประบบราชการของไทยก็ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดดังกล่าว การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) ให้ความสำคัญกับ “ประชาธิปไตย” ว่าเป็นคุณค่าหลักที่สำคัญมีรากฐานที่สำคัญมีรากฐานจากทฤษฎีเกี่ยวกับประชาธิปไตย และแนวทางอื่นๆ ในการแสวงหาความรู้ ซึ่งรวมถึงแนวทางแบบประจักษ์นิยมแนวทางการ ดีความ แนวทางเชิงวิพากษ์วิจารณ์ และแนวทางแบบโพสต์โมเดิร์น มองข้าราชการว่าเป็นคนมีเหตุผลในเชิงยุทธศาสตร์ ใช้เหตุผล ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และองค์กร มองผลประโยชน์สาธารณะว่าเป็นผลจากการที่พูดคุยร่วมกัน มองประชาชนว่าเป็นพลเมืองซึ่งมีทั้งสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบ ข้าราชการมีบทบาทรับใช้ประชาชน (Serving) เพราะประชาชนคือเจ้าของประเทศ ข้าราชการต้องมีบทบาทในการเจรจาไกล่เกลี่ย และเป็นตัวกลางที่จะทำให้เกิดค่านิยมร่วมกันในหมู่พลเมือง ชุมชน และกลุ่มต่าง ๆ กลไกที่จะทำให้บรรลุผลตามประสงค์ของนโยบายคือ การสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อให้บรรลุผลที่ตกลงร่วมกัน กลไกการตรวจสอบมีหลากหลาย ทั้งด้านกฎหมายค่านิยมของชุมชน บรรทัดฐานทางการเมือง มาตรฐานทางด้านวิชาชีพ และผลประโยชน์ของพลเมือง ข้าราชการควรมีดุลยพินิจ แต่ต้องมีการควบคุมและตรวจสอบ โครงสร้างองค์การควรเป็นแบบร่วมมือกัน โดยมีผู้นำร่วมทั้งจากภายในและภายนอกองค์กร ส่วนปัจจัยจูงใจข้าราชการและนักบริหาร คือ การได้รับใช้ประชาชนและการได้ทำประโยชน์ให้แก่สังคม ตั้งแต่บทความเรื่อง The Study of

Administration ของ Woodrow Wilson ในปี 1887 เกี่ยวกับการแยกตัวของการบริหารงานออกจาก การเมืองและการพัฒนาการบริหารงานภาครัฐให้มีหลักการ และวิธีการทำงานแบบวิชาชีพ (Woodrow Wilson, 1887 อ้างถึงใน ยศธร ทวีพล และคณะ, 2560 : 215-216) การบริหารรัฐกิจก็มีการเปลี่ยนแปลงและได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในปัจจุบันมีค่านิยม 3 แบบที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นเสาหลัก (Pillars) ของการบริหารงานภาครัฐ ได้แก่ ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) ความมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) และความเสมอภาค (Equity) (Holzer, Hu, Kang, and Zhang, 2003 : 1) และมีประเด็นหลักที่ต้องพิจารณาในการบริหารงานภาครัฐอยู่ 3 ประการ ได้แก่ การใช้ดุลยพินิจ (Discretion) ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (Accountability) และการกำกับดูแล (Oversight)

ระบบราชการเป็นสถาบันหลักของภาครัฐที่มีประวัติมาจากรูปแบบอุดมคติ (Ideal Type) สำหรับการบริหารจัดการองค์การขนาดใหญ่ ตามแนวคิดของ Max Weber ในช่วงต้นทศวรรษที่ 18 ถึงแม้จะมีการปรับเปลี่ยน โครงสร้าง ระบบ หรือวิธีการทำงานของระบบราชการให้เข้ากับแนวคิด และค่านิยมที่เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยต่าง ๆ ระบบราชการก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์เสมอมาจากผู้บริหาร นักปฏิบัติและนักวิชาการโดยเฉพาะอย่างยิ่งกระแสการโจมตีจากฝ่ายการเมือง (Bureaucracy Bashing) ซึ่งเห็นได้ชัดในยุคประธานาธิบดี โรนัลด์ เรแกน (Ronald Reagan) ของประเทศสหรัฐอเมริกา และนายกรัฐมนตรี Margaret Thatcher ของประเทศอังกฤษในช่วงทศวรรษ 1980 ทำให้ระบบราชการมีภาพลักษณ์ (Bureaucracy Stereotype) ในเชิงลบว่าเป็นตัวสร้างปัญหาแทนที่จะทำหน้าที่แก้ไขปัญหามีผลการปฏิบัติงานที่ล้มเหลว ทำงานล่าช้า รุ่มร่าม และไม่คุ้มค่า มีขนาดใหญ่ เทอะทะ มีกฎเกณฑ์ที่ไม่จำเป็นมากมาย และขาดคุณธรรมและจริยธรรมในการปฏิบัติงานความล้มเหลวของระบบราชการมักถูกมองว่าเป็นเหตุให้ระดับความไว้วางใจที่ประชาชนมีต่อการบริหารรัฐกิจ (Trust in Public Administration) ลดลงอย่างต่อเนื่องในช่วงสองถึงสามทศวรรษที่ผ่านมา และทำให้เกิดปัญหาความชอบธรรม (Legitimacy Problem) ตามมาเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้มีการริเริ่มการปฏิรูประบบราชการในหลายประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่จะเน้นไปที่การปรับปรุงผลการปฏิบัติงาน (Performance) ตามแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่หรือ New Public Management (NPM) (Kettl, Donald, 2000 : 1-2)

Osborne and McLaughlin (as cited in McNamara, 2006 : 2) อ้างถึงตัวแบบ (Model) หลายตัวแบบที่ประเทศตะวันตกนำมาใช้ภายใต้แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา มักเน้นแนวคิดการปรับรื้อระบบ (Reinventing Government) และการสร้างจิตสำนึกของการเป็นผู้ประกอบการ (Entrepreneurship) ประเทศในยุโรปโดยเฉพาะทางแถบ Nordic มักเน้นแนวคิดการกระจายอำนาจ (Decentralization) และการลดการควบคุมจากภาครัฐ (Deregulation) ประเทศนิวซีแลนด์มักเน้นการจำหน่ายงานที่ไม่จำเป็นให้แก่ภาคเอกชน (Contracting Out) และประเทศอังกฤษมักเน้นการควบคุมค่าใช้จ่ายของภาครัฐ (Cost Control) (Dawson and Dargie as cited in McNamara, 2006 : 2-3) โดยรวมแล้วแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่เกี่ยวข้องกับการนำเอาหลักการจัดการแบบเอกชน (Business Administration) มาปรับใช้กับการบริหารรัฐกิจให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Result Oriented) ในการให้บริการแก่ลูกค้าโดยมีจิตสำนึกของการเป็นผู้ประกอบการ

อย่างไรก็ดี Sayre (as cited in Wamsley, Goodsell, Rohr, Stivers, White and Wolf, 1990 : 36) กล่าวว่า ถึงแม้ว่าการบริหารงานภาครัฐและการจัดการภาคเอกชนนั้นอาจมีความคล้ายกันอยู่บ้าง แต่ก็มีความคล้ายเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับเทคนิค และเทคโนโลยีทางการบริหาร ซึ่งก็ไม่ใช่สำคัญอะไรถ้าเทียบกับความแตกต่างอันเนื่องมาจากแรงกดดันที่ภาครัฐต้องเผชิญจากนักการเมืองและกระบวนการทางการเมืองการปกครองต่างๆ (Political and Governmental Processes) รวมถึงแรงกดดันจากสภาพปัญหาทางเศรษฐกิจ และสังคม ปัญหาความชอบธรรมและปัญหาการบริหารทรัพยากร (เงินภาษีจากประชาชน) ดังนั้นการที่ภาครัฐจะนำเอาเทคนิคการบริหารจากภาคเอกชนแบบใดมาใช้ก็ต้องไตร่ตรองให้ดีถึงความแตกต่างดังกล่าว และที่สำคัญต้องไม่ลืมว่าการบริหารงานภาครัฐท้ายที่สุดแล้ว มีวัตถุประสงค์อะไร และเพื่อใคร

การบูรณาการองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เพื่อนำมายืนยันให้เห็นถึงแนวทางการศึกษาวิจัยเรื่อง “กระบวนการนำนโยบายด้านการจัดการพื้นที่สีเขียวเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไปปฏิบัติของอำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี” ที่นำเสนอพัฒนาการหรือกระบวนการทัศน์ (Paradigm) ที่สอดคล้องกับงานวิจัยดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2.1 แสดงการสังเคราะห์แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์จากตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งมาสู่ปัจจุบัน

ลำดับความเป็นมา	เนื้อหาที่ศึกษาและวรรณกรรมสนับสนุน
1. การบริหารรัฐกิจ แบบดั้งเดิมอธิบายผ่าน 5 กระบวนทัศน์ (Henry, 1995)	1. การบริหารแยกออกจากการเมือง - Woodrow Wilson (1887) คือ การบริหารแยกออกจากการเมือง - Frank J. Goodnow คือ Politics and Administration - Leonard D. White คือ การเมืองไม่ควรแทรกแซงการบริหารและเขียนตำราเล่มแรกทางรัฐประศาสนศาสตร์ “Introduction of The Study of Public Administration”
	2. หลักการบริหาร - Frederick Taylor คือ วิทยาศาสตร์การจัดการ - Henry Fayol คือ หลักการบริหาร - Gulick and Urwick คือ POSDCORB - Max Weber คือ Bureaucracy

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ลำดับความเป็นมา	เนื้อหาที่ศึกษาและวรรณกรรมสนับสนุน
	3. การบริหาร คือ การเมือง - Marstein Marx คือ การบริหารเป็นส่วนหนึ่งของการเมือง ซึ่งบรรจุไว้ด้วยค่านิยม - Appleby คือ รัฐประศาสนศาสตร์ ควรเน้นการศึกษาเรื่อง กำหนดนโยบาย โดยกลุ่มพลังทางการเมือง กล่าวคือ การบริหารงานที่คำนึงถึงกลุ่มที่หลากหลายในสังคม - M.Gaus คือ ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ คือ ทฤษฎีทางการเมือง - Long คือ เรียกร้องให้มีการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ - Waldo คือ รัฐประศาสนศาสตร์ควรสนใจเรื่องค่านิยม ประชาธิปไตย และความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหาร - Dahl คือ รัฐประศาสนศาสตร์ จะต้องเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องค่านิยม บุคลิกภาพของแต่ละบุคคลและสิ่งแวดล้อมทางสังคม 4. รัฐประศาสนศาสตร์ คือ ศาสตร์การบริหาร - Barnard คือ ระบบแห่งความร่วมมือ การจูงใจคนในการทำงาน และการสื่อสารภายในองค์การ - Simon คือ การตัดสินใจ 1) การหาโอกาสเพื่อการตัดสินใจ 2) ค้นหาและวิเคราะห์ทางเลือก 3) การเลือกเวลาที่เหมาะสม - Mayo คือ ทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์ 5. รัฐประศาสนศาสตร์ คือ รัฐประศาสนศาสตร์ 1) ให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาสังคม 2) เน้นความเป็นสหวิทยา
2. นำมาสู่การกำหนดขอบข่ายขององค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่ครอบคลุมสามขอบข่าย คือ	1. การเมืองและนโยบายสาธารณะ 2. ทฤษฎีองค์การ 3. เทคนิคการบริหาร

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ลำดับความเป็นมา	เนื้อหาที่ศึกษาและวรรณกรรมสนับสนุน
3. วิฤติการณ์ขององค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่โดนวิพากษ์วิจารณ์	1. มีองค์ความรู้มากกว่าหนึ่งกระบวนทัศน์ 2. ขาดทิศทางการศึกษาที่ชัดเจนเนื่องจากการแข่งขันกันระหว่างทฤษฎี 2 กลุ่มหลัก คือ ทฤษฎีเชิงประจักษ์กับทฤษฎีเชิงปทัสถาน 3. เกิดภาวะสงครามโลกครั้งที่ 2
4. การนำเสนอองค์ความรู้ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2	1. รัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ : แนวทางการศึกษาที่เน้นตัวแบบเชิงทฤษฎีที่ถูกสร้างขึ้นในประเทศที่ด้อยการพัฒนาเพื่อนำตัวแบบไปใช้ในประเทศโลกที่สามหรือประเทศด้อยการพัฒนา 2. การบริหารการพัฒนา การศึกษาเน้นในเรื่องของแผนงานโครงการต่าง ๆ สำหรับนำมาพัฒนาประเทศ องค์ความรู้ส่วนใหญ่นำมาใช้ในประเทศโลกที่สองหรือประเทศกำลังพัฒนา 3. ทางเลือกสาธารณะ ได้นำแนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองหรือกลไกทางการตลาดมาประยุกต์ใช้ในการศึกษาการบริหารรัฐกิจ
5. New Public Administration	Refounding Public Administration” (เปลี่ยนรูปเปลี่ยนรากการบริหารรัฐกิจ ศ.21) 1. ระบบราชการในสังคมอเมริกันว่าเป็นระบบที่เลวร้าย แต่ปัญหาจริงๆ อยู่ที่ระบบการปกครองมากกว่า 2. ยอมรับความสามารถในการบริหารที่มีประสิทธิภาพมากกว่าประสิทธิภาพ 3. ผลประโยชน์สาธารณะในแง่มุมมองอุดมคติและกระบวนการสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามเวลาและสถานที่ 4. บทบาทและหน้าที่ของนักบริหารรัฐกิจและข้าราชการประจำที่จะต้องปรับภาพลักษณ์และกระบวนการทำงาน 5. การเข้าไปมีส่วนร่วมระหว่างนักบริหารรัฐกิจกับประชาชนเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ 6. นักรัฐประศาสนศาสตร์ควรจะทำหน้าที่ในการถ่ายทอดองค์ความรู้และเทคนิคในการบริหารให้สมาชิกในสังคม 7. รัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะตัวแทนประชาชน 8. รัฐประศาสนศาสตร์กับการศึกษาบนความยุติธรรม

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ลำดับความเป็นมา	เนื้อหาที่ศึกษาและวรรณกรรมสนับสนุน
6. New Public Management	Reinventing Government เป็นแนวคิดใหม่ที่เกิดขึ้นในแวดวงของการบริหารจัดการภาครัฐในหลายประเทศ โดยมีแนวคิดในการ “สร้างจิตวิญญาณในการเป็นผู้ประกอบการของภาครัฐ” ให้เกิดขึ้นแทนการบริหารจัดการตามแนวทางของระบบราชการแบบดั้งเดิม โดยมีหลักบัญญัติ 10 ประการ ดังนี้ 1. รัฐบาลจะทำหน้าที่เป็นผู้กระตุ้นหรือเป็นผู้กำกับดูแลแทนการปฏิบัติ 2. มอบอำนาจให้เอกชนหรือมอบอำนาจให้ประชาชนหรือชุมชนดำเนินการแทนการดำเนินการเอง 3. เข้าสู่ระบบการแข่งขันขั้นเต็มที่เพื่อให้ได้สินค้าและบริการที่ดีที่สุดแก่ประชาชน 4. ให้ภารกิจเป็นเป้าหมายในการทำงานแทน การใช้กฎระเบียบในการดำเนินงาน 5. มุ่งเน้นที่ผลงานที่เกิดขึ้นแทนการมุ่งเน้นทรัพยากรที่ใช้ 6. ทำงานเพื่อตอบสนองความต้องการของลูกค้า ไม่ใช่เพราะความต้องการของระบบราชการ 7. การเป็นความเป็นผู้ประกอบการของรัฐบาล ในการหาเงินมากกว่าการใช้จ่ายเงิน 8. มองการณ์ไกลเพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นมากกว่าการรอแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นแล้ว 9. กระจายอำนาจเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมและการทำงานเป็นทีม 10. ใช้กลไกการตลาดสนองความต้องการของประชาชน
7. New Public Service	Denhardt and Denhardt (2000) ได้เสนอแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ ไว้ 7 ประการ ดังนี้ 1. มุ่งรับใช้ประชาชนมากกว่าการเป็นผู้ชี้นำ 2. มุ่งผลประโยชน์ที่เกิดแก่สาธารณะเป็นหลักมากกว่ามุ่งสร้างผลงาน 3. วางแผนดำเนินการอย่างมียุทธศาสตร์และปฏิบัติอย่างเป็นประชาธิปไตย 4. มุ่งรับใช้ประชาชนในฐานะพลเมืองไม่ใช่ลูกค้าหรือผู้มาขอรับบริการ 5. พร้อมรับการตรวจสอบ

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ลำดับความเป็นมา	เนื้อหาที่ศึกษาและวรรณกรรมสนับสนุน
	6. ให้ความสำคัญกับตัวข้าราชการมากกว่าผลผลิตที่จะได้รับจากพวกเขา
	7. ยกย่องความสำคัญของประชาชนและการให้บริการสาธารณะมากกว่าการเป็นผู้ประกอบการ

ที่มา : (ศุภณัฐ ทรัพย์นาวิณ, 2557ข)

แนวคิดที่เกี่ยวกับกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการหนึ่งของการศึกษานโยบายสาธารณะ เกิดในสหรัฐอเมริกาในทศวรรษ 1970 เริ่มจากผลงานของ เพรสแมน และวิลด์ฟสกี (Pressman and Wildavsky, 1973: 3) ที่ศึกษาความล้มเหลวของโครงการสร้างงานของรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกา ในการสร้างงานให้แก่คนผิวดำที่เมืองโอ๊คแลนด์ มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ในปี ค.ศ. 1973 ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นขั้นตอนที่จะดำเนินการภายหลังจากที่นโยบายได้รับการอนุมัติและได้รับความชอบธรรมในเชิงกฎหมาย กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีความเกี่ยวข้องกับการแปลงนโยบายเป็นกิจกรรม แนวทาง มาตรการต่าง ๆ เพื่อนำไปปฏิบัติให้เกิดเป็นรูปธรรมในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง ต่อการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) และศาสตร์นโยบายสาธารณะ (Public Policy) ทั้งนี้เพราะนโยบายที่ถูกนำไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบต่อประชาชนที่เกี่ยวข้อง ถ้านโยบายไม่มีความเหมาะสมจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนตามที่คาดหวังไว้ ไม่ว่านโยบายนั้นจะถูกนำไปปฏิบัติให้ได้อย่างไรก็ตาม นโยบายดีแต่ถ้าการนำไปปฏิบัติไม่ดี นโยบายก็อาจจะล้มเหลวได้ เพราะการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสลับซับซ้อนมาก (ศุภณัฐ ทรัพย์นาวิณ, 2554ก : 29)

ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) ซึ่งในการศึกษาว่าองค์กรบุคคลและกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้อง สามารถนำทรัพยากรทางการบริหารทั้งหมดไปใช้ปฏิบัติให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ เป้าหมายของนโยบายที่กำหนดไว้หรือไม่แค่นั้นเพียงใดการนำนโยบายไปปฏิบัติ ให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องของความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญทั้งหมดสามารถบรรลุผลตามนโยบายที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้ เป็นการแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์หรือสภาพแวดล้อม ความจริงที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อที่จะศึกษาบทเรียน พัฒนาแนวทางและสร้างกลยุทธ์เพื่อที่จะปรับปรุงนโยบายและการปฏิบัติให้ดีขึ้น และเพื่อที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้บังเกิดความสำเร็จ (วรเดช จันทรศร, 2554 : 193) การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของความพยายามที่จะนำเอานโยบายในด้านต่าง ๆ ที่มีการกำหนดขึ้นมาไว้ในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นแผนงาน โครงการและกิจกรรมระเบียบปฏิบัติตัวบทกฎหมายมติของคณะกรรมการ เป็นต้น ไปปฏิบัติจัดทำโดยการพยายามที่จะแสวงหาวิธีการต่าง ๆ มาใช้เป็นแนวทางในการกระทำ

เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในนโยบายนั้นอย่างชัดเจนที่สุด ในขณะที่เดียวกันก็ต้องพยายามหาคำตอบว่ามีอะไรเกิดขึ้นและเพราะเหตุใดจึงเกิดพร้อมกับหาแนวทางในการปรับปรุงนโยบายแผนงาน โครงการนั้นเพื่อให้เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติการปฏิบัติและเพื่อมุ่งให้เกิดผลสำเร็จที่ดีที่สุด

คำว่า “การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ” (Policy Implementation) กับคำว่า “การนำนโยบายไปปฏิบัติ” ในที่นี้มีความหมายเดียวกัน ซึ่งมีการใช้ในความหมายด้านรัฐศาสตร์ในช่วงระหว่างคริสต์ศักราช 1970 โดยมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ บางความหมายก็มีลักษณะคล้ายคลึงกัน บางความหมายก็อาจมีลักษณะแตกต่างกัน โดยการนำเสนอไว้ดังนี้

วิลเลียมส์ (Williams, 1971: 144) ได้ให้ความหมายของคำว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ความพยายามที่จะตัดสินใจความสามารถขององค์การในการรวบรวมคน และทรัพยากรในหน่วยงานหนึ่ง ๆ และพยายามกระตุ้นให้บุคลากรปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การ ความหมายดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของสมรรถนะหรือความพร้อมขององค์การในการจะปฏิบัติการกิจที่ได้รับมอบหมายให้บรรลุผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

แวนมิเตอร์และแวนฮอร์น (Van Meter & Van Horn, 1975 :447) ให้คำนิยาม การนำนโยบายไปปฏิบัติครอบคลุมกิจกรรมของแต่ละบุคคลหรือกลุ่มบุคคลทั้งที่อยู่ในระบบราชการหรือภาคเอกชนที่ทำให้วัตถุประสงค์นโยบายที่กำหนดไว้บรรลุผลสำเร็จ ความหมายดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงความพยายามขององค์การในการแปลงนโยบายซึ่งเป็นนามธรรมให้เป็นเชิงปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยผู้ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีความรู้ความเข้าใจและจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสม ตลอดจนปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องจึงจะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติสำเร็จได้ตามวัตถุประสงค์

เพรสแมน และวิดฟกี (Pressman & Widavsky, 1973) ได้ให้ความหมายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติคือ การศึกษาเกี่ยวกับสมรรถนะหรือความสามารถขององค์กรที่จะผลักดันให้กลไกทั้งหมดปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งเป็นการศึกษาถึงความสามารถขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติอันประกอบไปด้วย บุคลากร ทรัพยากร ขวัญและกำลังใจ การประสานความร่วมมือระหว่างองค์กร ตลอดจนการประเมินผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าบรรลุตามวัตถุประสงค์หรือไม่

เคอร์ (Kerr, 1976 อ้างถึงใน ถวัลย์ วรเทพพิพิพษ์, 2539 : 282) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การศึกษาเกี่ยวกับความพร้อมขององค์กรที่จะใช้ทรัพยากรทางการบริหารทั้งหมด เพื่อปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายของนโยบายที่รัฐกำหนดไว้ ซึ่งเป็นการเน้นถึงสมรรถนะหรือความพร้อมขององค์กรและทรัพยากรในการบริหารที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติทุกด้านไม่ว่าจะเป็นงบประมาณ บุคลากร หรือวัสดุอุปกรณ์

ดรอร์ (Dror, 1987 อ้างถึงใน จุมพล หินนิพานิช, 2549 : 139) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การบริหารนโยบาย ความหมายดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงการกระทำใด ๆ ที่อาศัยกลไกทางการบริหารมาทำให้นโยบายมีการปฏิบัติหรือดำเนินงานอย่างจริงจัง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งจะคล้ายกับความหมายของเคอร์ (Kerr)

วรเดช จันทรศร (2539 : 297) ได้ให้ความหมายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการศึกษาเกี่ยวกับองค์การที่รับผิดชอบว่าสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไก

ที่สำคัญทั้งมวล ปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่แค่นั้น เพียงใดความหมายดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการแสวงหาวิธีการและแนวทางเพื่อปรับปรุงนโยบายแผนงานและโครงการให้ดีขึ้นนั่นเองโดยเน้นถึงสมรรถนะขององค์การในแต่ละด้านว่ามีมากน้อยเพียงใดในการที่จะผลักดันให้นโยบายบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

จากความหมายข้างต้นสรุปได้ว่า การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ หมายถึง การบริหารนโยบายที่ครอบคลุมถึงสมรรถนะขององค์การ พฤติกรรมขององค์การ ปฏิสัมพันธ์ของบุคคลและกลุ่มบุคคล การใช้ทรัพยากรทางการบริหารทั้งมวล ตลอดจนความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งสภาพแวดล้อมและปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลต่อการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ระบุไว้

เงื่อนไขที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหรือองค์ประกอบสำคัญหลายประการ (สมบัติ อารังศรีวงศ์, 2550 : 432 - 446) ได้แก่

1. แหล่งที่มาของนโยบาย ซึ่งนโยบายจะต้องผ่านกระบวนการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจที่ถูกต้องตามกฎหมาย ขอบธรรม สอดคล้องกับค่านิยมของสังคม เป็นที่ยอมรับของประชาชนส่วนใหญ่
2. ความชัดเจนของนโยบาย ซึ่งถือได้ว่าเป็นรากฐานสำคัญของความมุ่งหมายของนโยบายทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ หากนโยบายใดมีเป้าประสงค์หรือวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนมากเพียงใดก็จะยิ่งส่งเสริมให้มีการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสอดคล้องกันและนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ที่พึงปรารถนาอย่างมีประสิทธิภาพ
3. การสนับสนุนนโยบายเป็นการได้รับการสนับสนุนจากผู้ปฏิบัติและผู้ที่ได้รับผลจากการปฏิบัติตามนโยบายนั้นถือได้ว่ามีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นผู้กำหนดนโยบายจะต้องวิเคราะห์ให้ชัดเจนว่า การกำหนดนโยบายควรจะมีกลุ่มผู้สนับสนุนนโยบายมากกว่าผู้คัดค้าน และกลุ่มคัดค้านต้องไม่มีพลังมากพอที่จะขัดขวางการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อมิให้เกิดการสูญเสียทรัพยากรการบริหาร
4. ความซับซ้อนในการบริหารงานเป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับโครงสร้างการบริหารงานขององค์การ ดังนั้นผู้บริหารควรพิจารณาความเกี่ยวข้องขององค์การว่ามีจำนวนที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติมากน้อยเพียงใดเพราะยังมีจำนวนที่มีความเกี่ยวข้องมากก็จะยิ่งทำให้กระบวนการดังกล่าวมีความยุ่งยากและซับซ้อนมากขึ้นอันจะส่งผลเสียต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติและการบรรลุผลตามที่กำหนดไว้
5. สิ่งจูงใจของผู้ปฏิบัติเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐนั้นจะมีความยากลำบากในการกำหนดนโยบายว่าอะไรคือสิ่งจูงใจสำหรับผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ อย่างไรก็ตามนักวิเคราะห์เห็นนโยบายต้องตระหนักเสมอว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติที่คาดหวัง ต่อความสำเร็จสูงนั้นอย่างน้อยต้องไม่ทำให้ผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเกิดความรู้สึกสูญเสียประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับตนและองค์การอันนำไปสู่การต่อต้านและความล้มเหลวในการกำหนดนโยบายในครั้งต่อไป

6. การจัดสรรทรัพยากร โดยเฉพาะทรัพยากรเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งทรัพยากรนั้นหมายถึงทั้งเงินทุน เวลาและบุคลากร ตลอดจนเทคโนโลยีและอุปกรณ์ต่าง ๆ อย่างไรก็ตามเป็นที่ทราบกันดีว่าทรัพยากรมักมีไม่เพียงพอต่อการพัฒนาโครงการต่าง ๆ ดังนั้นควรมีการใช้ทรัพยากรอย่างถูกต้องเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

การศึกษาแนวคิดและเงื่อนไขในตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation Models) เป็นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อหรือความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเงื่อนไขการนำนโยบายไปปฏิบัติมีนักวิชาการของไทยและนักวิชาการของต่างประเทศ มีดังนี้

แมซมานเนียน และซาบาเทียร์ (Mazmanian and Subatier, 1989: 20-39) เสนอปัจจัยที่มีผลต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยแบ่งตัวแปรเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่

1. ความสามารถจัดการกับปัญหา (Tractability of the problems) ตัวแปรกลุ่มแรกเป็นตัวแปรที่กำหนดว่าปัญหาของนโยบายที่ศึกษาสามารถจัดการได้มากน้อยแค่ไหน ซึ่งต้องพิจารณาตัวแปรกลุ่มนี้ก่อน อันเนื่องจากปัญหาด้านนโยบายแต่ละอย่างมีความยากง่ายแตกต่างกันไป

2. ความสามารถของเนื้อหา นโยบายในการวางโครงสร้างในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Ability of statute to structure implementation) ประกอบด้วย นโยบายมีวัตถุประสงค์ที่แน่นอน และสามารถจัดลำดับได้ชัดเจน ความถูกต้องของทฤษฎีเชิงสาเหตุและผล การจัดสรรทรัพยากรทางการเงินตอนเริ่มต้น การบูรณาการลำดับขั้นการบังคับบัญชาภายในสถาบันและระหว่างสถาบันที่นำนโยบายไปปฏิบัติ กฎเกณฑ์การตัดสินใจของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ความผูกพันของเจ้าหน้าที่ต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย และการเข้าถึงนโยบายของบุคคลภายนอก

3. ตัวแปรที่ไม่ใช่ตัวเนื้อหา นโยบายที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย

3.1 เงื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจและเทคโนโลยี

3.2 ความสนับสนุนของประชาชน

3.3 ทักษะและทรัพยากรของกลุ่มผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

3.4 ความสนับสนุนจากผู้ใช้อำนาจอธิปไตย

3.5 ความผูกพันและภาวะผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

4. ขั้นตอนต่าง ๆ และตัวแปรตามในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Stage or dependent variables in the implementation process) ประกอบด้วย ผลผลิตของนโยบายของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยการแปลงวัตถุประสงค์ของนโยบายไปเป็นกฎระเบียบ มาตรฐานการทำงาน การตัดสินใจอนุมัติ กลุ่มเป้าหมายทำตามผลผลิตนโยบาย ผลกระทบที่เป็นจริงของผลผลิตนโยบาย ผลกระทบที่รับรู้ของผลผลิตนโยบาย และการแก้ไขนโยบาย

เอ็ดเวิร์ด (George C. Edwards, 1980: 148) เสนอไว้ว่าแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติมีองค์ประกอบปัจจัยสำคัญ 4 ประการที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่

1. การสื่อสารข้อความ (Communication)

2. ทรัพยากร (Resources)

3. จุดยืนหรือทัศนคติของผู้ปฏิบัติ (Disposition or attitudes)

4. โครงสร้างระบบราชการ (Bureaucratic structures)

ทั้งนี้ปัจจัยทั้ง 4 มีบทบาทในการพึ่งพากัน โดยเน้นที่ว่าต้องเข้าใจในหลักการว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการพลวัตร (Dynamic process) ตามแนวคิดของ Edwards เสนอด้านปัจจัยที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับผลการนำนโยบายไปปฏิบัติดังนี้ (ศุภณัฐ ทรัพย์นาวิณ, 2556 : 33-39)

1. การสื่อสารข้อความ (Communication) เพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีประสิทธิภาพ ผู้ตัดสินใจนโยบายต้องถ่ายทอดนโยบายให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจ มีความชัดเจน เพียงตรง
2. ทรัพยากร (Resources) ทรัพยากรที่สำคัญ เช่น บุคลากร ความชำนาญ สารสนเทศ สถานที่ปฏิบัติงาน เครื่องมือ งบประมาณ ต้องมีอย่างเพียงพอ
3. ทักษะของผู้ปฏิบัติ (Attitudes) ผู้ปฏิบัติต้องเข้าใจ มีความตั้งใจจริงในนโยบาย และมีความสามารถในการนำนโยบายไปปฏิบัติ บางครั้งผู้ปฏิบัติอาจใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจขึ้นอยู่กับทัศนคติที่มีต่อนโยบายนั้น
4. โครงสร้างระบบราชการ (Ureaucratic structure) แม้ว่าจะมีทรัพยากรที่เพียงพอในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติเข้าใจนโยบาย แต่การนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จอาจประสบปัญหาจากโครงสร้างระบบราชการที่มีขนาดใหญ่และซับซ้อน เกิดความล่าช้า ทุกระเบียบไม่ได้มีการปรับปรุงให้เหมาะสมกับสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป

ซอร์ก (Sorg, 1983: 391-406) ได้ทำการศึกษาพฤติกรรมความร่วมมือของข้าราชการระดับผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่า ความสามารถจำแนกพฤติกรรมของข้าราชการระดับผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจากข้อการสังเกตพบว่ามี 3 แบบ ประกอบด้วยดังนี้

1. แบบตั้งใจทำและทำตามได้สำเร็จ (Intentional compliance) คือ มีพฤติกรรมที่ตั้งใจปฏิบัติตามนโยบาย บุคคลที่มีพฤติกรรมแบบนี้จะพยายามตีความหมายและกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation procedure) ออกมาเป็นพฤติกรรมแล้วนำไปปฏิบัติจนสำเร็จ
2. แบบตั้งใจทำแต่ไม่สำเร็จ (Intentional non-compliance) คือ มีพฤติกรรมที่ตั้งใจปฏิบัติตามนโยบายแต่ปฏิบัติไม่สำเร็จ อาจจะเป็นเพราะความไม่เข้าใจนโยบายหรือทำงานบกพร่อง
3. แบบตั้งใจจะไม่ทำตามนโยบายและไม่ปฏิบัติตามนโยบายให้สำเร็จ (Unintentional non-compliance) คือ มีพฤติกรรมที่ตั้งใจจะไม่ปฏิบัติตามนโยบาย แล้วก็หลีกเลี่ยงการปฏิบัติได้สำเร็จ

แนวคิดของ ซอร์ก (Sorg, 1983: 391-406) เสนอไว้ว่า พฤติกรรมของข้าราชการระดับผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในแต่ละแบบส่งผลต่อประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยในแบบตั้งใจทำและทำตามได้สำเร็จนั้นส่งผลต่อการบรรลุเป้าหมายของนโยบายมากที่สุด และกรณีแบบตั้งใจทำแต่ไม่สำเร็จ อันเนื่องมาจากความไม่เข้าใจในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายหรือนโยบายไม่ชัดเจน สำหรับกรณีแบบตั้งใจไม่ทำตามนโยบายและไม่ปฏิบัติตามนโยบายให้สำเร็จนั้นมาจากการไม่ยอมรับนโยบายนั้น ซึ่งทั้งสองกรณีหลังส่งผลต่อการไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย

ฮ็อกวูด และกันน์ (Hogwood and Gunn, 1984 : 23) เสนอเอาไว้ว่าการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สำคัญมี 4 แนวทางหลัก ได้แก่ 1) แนวทางกระบวนการจัดการ เป็นการศึกษาที่ให้ความสำคัญต่อการควบคุมในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย 2) แนวทางการศึกษาลักษณะโครงสร้างขององค์การ เพื่อศึกษาว่าลักษณะโครงสร้างขององค์การและสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกองค์การจะส่งผลอย่างไรต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ 3) แนวทางการศึกษาเชิงพฤติกรรม เป็นแนวทางการวิเคราะห์พฤติกรรมการมีส่วนร่วม และ 4) แนวทางรัฐศาสตร์

เกี่ยวกับอำนาจขององค์การที่นำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ จากแนวทางการศึกษาทั้ง 4 แนวทาง พบว่า จะส่งผลต่อประสิทธิภาพในการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งสิ้น

วรเดช จันทรศร (2554 : 129-146) ได้นำเสนอตัวแบบที่มุ่งสร้างความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติเอาไว้ จำนวน 6 ตัวแบบ ดังนี้คือ

1. ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) ตัวแบบนี้ยึดฐานคติที่ว่านโยบายหรือโครงการที่ประสบผลสำเร็จ ขึ้นอยู่กับตัวแปรต่างๆ ได้แก่ การกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจน มีการมอบหมายงานและกำหนดมาตรฐานการทำงานให้หน่วยงานส่วนย่อยๆ ขององค์การ มีระบบการวัดผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนระบบการให้คุณให้โทษอย่างเป็นธรรม

2. ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model) ตัวแบบนี้มุ่งเน้นไปขีดความสามารถขององค์การหรือหน่วยงาน เพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมขึ้นอยู่กับองค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใด ในลักษณะนี้นโยบายหรือโครงการจะประสบผลสำเร็จได้ขึ้นอยู่กับตัวแปรต่างๆ ได้แก่ โครงสร้างขององค์การที่เหมาะสม บุคลากรที่อยู่ในองค์การจะต้องมีความรู้ความสามารถทั้งด้านการบริหารและเทคนิคอย่างเพียงพอ มีการวางแผนเตรียมการ หรือมีความพร้อมทั้งทางด้านวัสดุ อุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้และงบประมาณ

3. ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์การ (Organization Development Model) เป็นตัวแบบของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วม การสร้างความผูกพันและการยอมรับ การมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการทำงานเป็นทีมอย่างมีประสิทธิภาพ เรื่องของการจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างความผูกพันของสมาชิกในองค์การ การมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการยอมรับ ตลอดจนการสร้างทีมงานมากกว่าการควบคุมหรือใช้อำนาจบังคับบัญชา

4. ตัวแบบกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Process Model) ตัวแบบนี้เชื่อว่า อำนาจขององค์การไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัย (Formal Position) แต่มีอยู่กระจัดกระจายอยู่ทั่วไปในองค์การสมาชิกทุกคนขององค์การมีอำนาจในการใช้วิจารณ์ญาณในการปฏิบัติหน้าที่ ระดับความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติอยู่ที่ระดับของการยอมรับนโยบายเข้าเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติและระดับความเข้าใจสภาพความเป็นจริงในการให้บริหารของผู้กำหนดนโยบาย

5. ตัวแบบทางการเมือง (Political Model) ตัวแบบนี้เชื่อว่าประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับความสามารถของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์การและความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์การ ตัวแบบนี้เห็นว่าความขัดแย้งเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติที่เกิดขึ้นในสังคมทั่วไป เพราะนโยบายคือ การเมืองย่อมมีทั้งผู้ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์ การสร้างประสิทธิภาพจึงขึ้นอยู่กับความสามารถในการเจรจาของบุคคลที่เป็นตัวแทน โดยใช้อำนาจและทรัพยากรของหน่วยงานที่มีอยู่เป็นเครื่องมือในการต่อรอง จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การสนับสนุนจากนักการเมือง สื่อมวลชน กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ รวมถึงความแตกต่างด้านบุคลิกภาพ ความรู้ความสามารถ ความชำนาญในการต่อรองของบุคคลเป็นสำคัญ

6. ตัวแบบเชิงบูรณาการ ตัวแบบนี้รวมแนวคิดของทั้ง 5 ตัวแบบ โดยมุ่งแสวงหาผลกระทบของตัวแปรต่างๆ ที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จ แบ่งออกเป็น 3 มิติ ได้แก่ มิติที่หนึ่ง วัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายจากผลผลิตหรือผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น มิติที่สอง วัดผลกระทบของนโยบาย และมิติที่สาม วัดผลของนโยบายที่มีประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวม ส่วนตัวแปรมีด้วยกัน 4 ปัจจัย คือ

6.1 สมรรถนะขององค์การ

6.2 ประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม

6.3 ภาวะผู้นำและความร่วมมือ

6.4 การเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก

การชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นสิ่งจำเป็น เนื่องจากเป้าหมายหลักของการนำนโยบายไปปฏิบัติอยู่ที่การมุ่งทำให้นโยบายนั้นประสบผลสำเร็จ โดยวรเดช จันทรศร (2554: 32-47) ได้ทำการอธิบายถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติมี 3 แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่ 1 ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถวัดได้จากระดับของความร่วมมือที่ผู้รับนโยบายไปปฏิบัติมีต่อผู้ออกคำสั่งหรือผู้กำหนดนโยบาย ถ้าระดับความร่วมมือมีสูงระดับของความสำเร็จได้การนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะมีสูงตามไปด้วย และในทางกลับกันถ้าระดับของความร่วมมือมีต่ำ ก็ย่อมหมายความว่าระดับของความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีอยู่สูง

แนวทางที่ 2 ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถพิจารณาได้จากเงื่อนไขที่ว่าได้มีการบรรลุผลการปฏิบัติตามนโยบายนั้นตามภาระหน้าที่ขององค์การที่รับผิดชอบด้วยความราบรื่นและปราศจากปัญหา ถ้าการปฏิบัติงานตามนโยบายใดเต็มไปด้วยความขัดแย้ง หรือมีอุปสรรคขัดข้องมากมาย ระดับความล้มเหลวก็จะสูงขึ้นเท่านั้น

แนวทางที่ 3 ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถพิจารณาได้จากการที่นโยบายนั้นได้ก่อให้เกิดผลการปฏิบัติในระยะสั้น (Short-run performance) หรือก่อให้เกิดผลกระทบ (Impact) ตามที่ปรารถนาหรือไม่ ถ้าการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างรวดเร็วและเป็นไปตามที่คาดหวัง ระดับความสำเร็จก็ย่อมมีสูง

มยุรี อนุมานราชธน (2553: 220-226) เสนอเอาไว้ว่า ต้องมีปัจจัยเพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุผล 10 ประการ ได้แก่

1. สภาพแวดล้อมภายนอกที่เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ย่อมมีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย ภาวะภัยแล้ง น้ำท่วม ส่งผลต่อตัวนโยบายและหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นต้น

2. เวลาและทรัพยากรที่เพียงพอสำหรับการดำเนินงานตามแผนงานหรือโครงการ

3. การวางแผนจัดสรรทรัพยากรที่ต้องการใช้ ในแต่ละขั้นตอนมีการเตรียมการใช้ทรัพยากรที่เหมาะสม เช่น ที่ดิน วัสดุอุปกรณ์ แรงงาน

4. นโยบายที่มีพื้นฐานอยู่บนทฤษฎี หรือหลักสาเหตุและผลลัพธ์ที่เชื่อถือได้

5. ความสัมพันธ์ระหว่างสาเหตุและผลลัพธ์เป็นความสัมพันธ์ทางตรงโดยไม่มีความสัมพันธ์อื่นใดมาแทรกซ้อน

6. การนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จต้องไม่พึ่งพาหน่วยงานอื่น หากจำเป็นที่มีหน่วยงานอื่นเข้ามาสัมพันธ์เกี่ยวข้องแล้ว การพึ่งพาควรอยู่ในระดับต่ำ

7. ความเข้าใจและความเห็นพ้องต้องกันในวัตถุประสงค์อย่างสมบูรณ์ระหว่างฝ่ายต่างๆ เป็นสิ่งที่จำเป็นตลอดระยะเวลาที่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติ วัตถุประสงค์ของแผนงานหรือโครงการควรกำหนดในลักษณะเฉพาะเจาะจง สามารถวัดได้เป็นตัวเลขเชิงปริมาณ

8. การจัดกิจกรรมตามลำดับอย่างเหมาะสม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย

9. การติดต่อสื่อสารและการประสานงาน ระหว่างหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง มีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ

10. การมอบอำนาจให้กับผู้มีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นสิ่งจำเป็นต่อความสำเร็จของนโยบายโดยรวม

ในส่วนของ ศุภชัย ยาวะประภาษ (2550: 101-118) เสนอว่าปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติมี 8 ประการ ดังนี้

1. ลักษณะของนโยบาย ซึ่งนโยบายประสบความสำเร็จสูงสุดได้ หากนโยบายเหล่านั้นมีการเรียกร้องให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่างๆ น้อยที่สุดและมีความเห็นพ้องต้องกันในวัตถุประสงค์ของฝ่ายต่างๆ มากที่สุด

2. วัตถุประสงค์ของนโยบายต้องมีความชัดเจนกระจ่างชัด ไม่คลุมเครือ สอดคล้องต้องกัน มีการจัดเรียงลำดับความสำคัญ มีการกำหนดดัชนีวัดความสำเร็จของนโยบาย

3. ความเป็นไปได้ทางการเมือง ขึ้นอยู่กับระดับการสนับสนุนหรือคัดค้านจากกลุ่มธุรกิจ เอกชน กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มการเมือง ระบบราชการ สื่อมวลชนและประชาชนทั่วไปที่มีต่อนโยบายนั้น มีส่วนผลักดันให้นโยบายประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว

4. ความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยี นวัตกรรมและการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี ส่งผลต่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย จึงควรให้ความสนใจใช้เทคโนโลยีให้สอดคล้องกับสถานการณ์และสภาพแวดล้อม

5. ความพอเพียงของทรัพยากรสนับสนุนในด้านนโยบาย ได้แก่ คน วัสดุอุปกรณ์ สถานที่ทำการ เครื่องมือเครื่องใช้ ที่ดิน อุปกรณ์อำนวยความสะดวกอื่นๆ มีอย่างเพียงพอ

6. ลักษณะของหน่วยงานที่นำไปปฏิบัติ ซึ่งประกอบด้วย โครงสร้างองค์การ ภาวะผู้นำ ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานผู้รับนโยบายกับหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย การสื่อสารแบบเปิดระหว่างเจ้าหน้าที่ในแนวตั้งและแนวนอน

7. ทักษะและค่านิยมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเข้าใจหรือเห็นด้วยกับวัตถุประสงค์ของนโยบายและไม่มีผลประโยชน์ นโยบายเหล่านี้จะถูกนำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง ไม่บิดพลิ้ว

8. ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่างๆ ที่นำนโยบายไปปฏิบัติจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรตัดสินใจให้ชัดเจน ยังมีจำนวนมากเท่าใด ย่อมเกิดปัญหาเรื่องการประสานงานหรือการตัดสินใจมากเท่านั้น

อุทัย เลาหิเชียร (2543: 313-315) ได้เสนอเกี่ยวกับปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ ดังนี้

1. เป้าหมายของนโยบายหรือมาตรการมีความชัดเจน ไม่สลับซับซ้อน
2. ทรัพยากรของนโยบาย การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจะต้องอาศัยทรัพยากรหลายประเภท ได้แก่ สิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง การสื่อข้อความที่ชัดเจนและมีความถูกต้อง ลักษณะของหน่วยงานที่ปฏิบัติ การสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ จำนวนหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง และเทคนิคการบริหาร

กล้า ทองขาว (2548 : 202-207) เสนอไว้ว่า กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีตัวแปรหลากหลายที่ส่งผลให้นโยบายที่นำไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลว ซึ่งมีทั้งตัวแปรทางการเมืองและตัวแปรทางการบริหาร โดยสามารถจำแนกออกเป็น 6 ด้านหลักๆ ได้แก่

1. ความชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ คือ การสื่อสารเกี่ยวกับข้อความนโยบายด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์มีความชัดเจน ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและผู้เกี่ยวข้องมีความเข้าใจในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายเป็นอย่างดี มีความสอดคล้องและสัมพันธ์กัน
2. มีการมอบหมายงานและกำหนดภารกิจที่ดี คือ มีความชัดเจนในการกำหนดขั้นตอนและวิธีการทำงาน มีความเหมาะสมในหน้าที่ความรับผิดชอบ สอดคล้องกับแนวทางในการปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีความยืดหยุ่นและคล่องตัว รวมถึงความเพียงพอของงบประมาณและจัดสรรงบประมาณได้ทันตามกำหนดเวลา
3. ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ คือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องรับผิดชอบร่วมกัน มีการวางแผนที่ดี และผู้มีส่วนร่วมมีความรับผิดชอบ องค์กรที่รับผิดชอบโครงการจะต้องมีความเข้าใจในขั้นตอนวิธีการทำงานอย่างชัดเจน หน่วยงานมีศักยภาพที่เข้มแข็ง เจ้าหน้าที่มีการร่วมแรงร่วมใจกัน
4. การสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น คือ นโยบายจะต้องได้รับความร่วมมือจากหลายฝ่าย ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรต่างๆ ความร่วมมือจากประชาชน ในรูปแบบต่างๆ ตลอดจนสื่อมวลชนในการช่วยเหลือ สนับสนุนเพื่อให้ทุกฝ่ายเกิดความเข้าใจร่วมกันและร่วมมือกันปฏิบัติตามนโยบายเพื่อให้เกิดผลสำเร็จ
5. มาตรการกำกับ ตรวจสอบ ประเมินผล และกระตุ้นส่งเสริม คือ การมีมาตรการควบคุม ดูแล ประเมินผลการปฏิบัติงานหรือให้มีหนังสือแสดงผลการดำเนินงาน แสดงความก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง
6. การได้รับประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย คือ ทุกฝ่ายเห็นประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ

กล่าวสรุปได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวนั้นย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ได้แก่ การได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณ และกำลังคนที่มีคุณภาพ ตลอดจนทรัพยากรอื่นๆ หรือไม่ นอกจากนี้หลักการตัดสินใจในนโยบายด้านต่างๆ ยังมีจำนวนจุดตัดสินใจมีมากเท่าใด ความล่าช้าในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติย่อมมีมากขึ้นเท่านั้น ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้นโยบายรัฐดังกล่าวมักประสบปัญหามากกว่ารัฐบาลส่วนท้องถิ่น และสิ่งที่สำคัญ

อีกประการหนึ่งคือ ความยากง่ายของปัญหานโยบาย ซึ่งผู้กำหนดนโยบายควรให้ความสำคัญและสนใจก่อนเสนอโยบายมีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นๆ

แนวคิดเกี่ยวกับการวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ไฟรด์แลนเดอร์และพิคเคิล (Friedlander and Pickle, 1968: 289-304) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการวัดประสิทธิผลไว้ว่า องค์ประกอบที่สำคัญของความสำเร็จ คือ ความมากน้อยของการมีองค์การสนองต่อความต้องการของสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งถูกค่าวัดได้จากสิ่งที่ลูกค้าได้รับจากหน่วยงานในแง่ของคุณภาพสินค้าหรือบริการ ปริมาณ และความได้มาตรฐานของสินค้าหรือบริการ ความรวดเร็วของการบริการ ความเต็มใจช่วยเหลือ ความเป็นมิตรและลักษณะท่าทีของพนักงานหรือพฤติกรรมของพนักงานนั่นเอง ซึ่งจากความหมายดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่าความสำเร็จในการบริการสาธารณะ ไม่ใช่เฉพาะวิเคราะห์ในกรอบของการบรรลุเป้าหมายของหน่วยงานเท่านั้น แนวคิดของ Friedlander and Pickle (1968: 289-304) สามารถสรุปได้หลักการที่สำคัญ 3 ประการคือ

ประการที่หนึ่ง แนวทางการวัดเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะมีอยู่ 2 แนวทาง คือ แนวทางการวัดแบบอัตวิสัย และแนวทางการวัดวัตถุวิสัย โดยแนวทางแรกเน้นวัดจากผู้รับบริการ และแนวทางที่สองวัดจากผู้ให้บริการ

ประการที่สอง แนวทางการวัดแบบอัตวิสัยที่เน้นสอบถามความคิดเห็นจากผู้รับบริการ สามารถวัดได้ 6 มิติย่อย คือ 1) ความสามารถในการตอบสนองความต้องการของประชาชน 2) ความเสมอภาคในการให้บริการ 3) การให้บริการที่ตรงเวลา 4) การให้บริการอย่างพอเพียง 5) ความต่อเนื่องในการให้บริการ และ 6) ความก้าวหน้าในการให้บริการ ในแนวคิดนี้มีฐานคติที่ว่า ผู้รับบริการมีความสามารถในการรับรู้ถึงการบริการที่ได้รับซึ่งแต่ละบุคคลจะแตกต่างกันไป

ประการที่สาม แนวทางการวัดแบบวัตถุวิสัย เน้นการวัดที่การให้บริการสาธารณะของผู้ที่ทำหน้าที่ให้บริการสามารถวัดได้จากหลักการ ดังนี้ 1) ประสิทธิภาพการให้บริการ โดยวัดจากการเปรียบเทียบระหว่างผลผลิตที่เกิดขึ้นกับปัจจัยนำเข้าในเชิงปริมาณและเปรียบเทียบกับความพึงพอใจของประชาชน และ 2) ประสิทธิภาพของการให้บริการ วัดจากการบรรลุเป้าหมายของหน่วยงานและความสามารถในการตอบสนองความต้องการของประชาชน

นากามูระ และสมอลวูด (Nakamura & Smallwood, 1980: 146-151) ได้เสนอเกณฑ์ในการวัดผลหรือประเมินผลความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ 5 ประการ คือ

1. เกณฑ์การบรรลุเป้าหมายของนโยบาย เป็นการพยายามวัดผลที่เห็นได้จากผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นบรรลุเป้าหมายของนโยบายหรือไม่ ซึ่งมักจะอาศัยวิธีการเชิงปริมาณมาวัดผลผลิตเพื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่ตั้งไว้

2. เกณฑ์ประสิทธิภาพ เป็นการประเมินคุณภาพของการปฏิบัติงานเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่าย มักใช้กับกรณีที่เกิดผลผลิตของนโยบายที่ไม่ชัดเจน อาทิ นโยบายด้านการป้องกันประเทศ นโยบายด้านความปลอดภัย เป็นต้น

3. เกณฑ์ความพึงพอใจ เป็นการพิจารณาถึงความพึงพอใจของประชาชนที่มีผลต่อนโยบาย โดยพิจารณาจากเสียงสนับสนุนให้การดำเนินนโยบายนั้นมีมากขึ้นหรือลดลง

4. เกณฑ์การตอบสนองความต้องการของลูกค้า เป็นการประเมินความพึงพอใจของผู้รับบริการ ซึ่งเหมาะกับหน่วยงานที่ให้บริการประชาชน

5. เกณฑ์การดำรงอยู่ของระบบ เป็นการพิจารณาถึงความสอดคล้องภายในองค์การ พิจารณาจากการใช้ทรัพยากรขององค์การ

บาร์แดช (Bardach, 1977: 3) ได้อธิบายเกณฑ์ในการวัดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย โดยความล้มเหลวของการนโยบายไปปฏิบัติมองได้ 3 ประเด็น คือ

1. การบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายอยู่ในเกณฑ์ต่ำ
2. ความล่าช้าของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เมื่อเปรียบเทียบกับแผนงานหรือโครงการ
3. ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานมากเกินไป

วิลเลียม ดันน์ (William N. Dunn, 1981 : 125-127) ได้เสนอเกณฑ์การประเมินผลโครงการออกเป็น 6 เกณฑ์ คือ ประสิทธิภาพ (Effectiveness) ประสิทธิภาพ (Efficiency) ความพอเพียง (Adequacy) ความเป็นธรรม (Equity) ความเสมอภาค (Equality) และการตอบสนองความต้องการหรือความพอใจ (Satisfaction) ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. ประสิทธิภาพ (Effectiveness) หมายถึง ขอบเขตของการที่นโยบายได้รับประโยชน์ต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ รวมทั้งการได้รับผลประโยชน์ข้างเคียงอื่นๆ ที่ไม่ได้คาดผลไว้ ดังนั้น การพิจารณาว่าผลของนโยบายนั้นบรรลุตามวัตถุประสงค์หรือไม่ เพียงไร

2. ประสิทธิภาพ (Efficiency) วัดได้จากความพยายามหรือพลัง (Effort) ที่ใช้ไปในการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งให้บรรลุประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพเป็นเรื่องเหตุผลทางเศรษฐกิจ (Economic rationality) คือ แสดงความสัมพันธ์ระหว่างประสิทธิภาพกับความพยายามหรือพลังที่ต้องใช้ไป วัดในรูปของค่าใช้จ่ายที่เป็นตัวเงิน

3. ความพอเพียง (Adequacy) หมายถึง ความพึงพอใจในนโยบายสามารถที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในปริมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด

4. ความเป็นธรรม (Equity) เป็นการให้บริการสาธารณะแก่คนส่วนใหญ่ที่เสียเปรียบหรือด้อยโอกาสในสังคมเกณฑ์เกี่ยวข้องกับหลักเหตุผลทางกฎหมายและสังคม จากการดำเนินนโยบายต้องคำนึงถึงการจัดสรรผลประโยชน์หรือการให้บริการต่างๆ อย่างเป็นธรรม

5. ความเสมอภาค (Equality) ของนโยบาย หมายถึง โอกาสที่จะทำให้ทุกคนได้รับบริการของรัฐเท่าเทียมกัน

6. การตอบสนองความต้องการหรือความพอใจ (Satisfaction) การวัดความสำเร็จของนโยบาย บางกรณีพบว่า นโยบายมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิภาพ มีความพอเพียง เป็นธรรมแต่ขาดการตอบสนองความต้องการของประชาชนหรือตอบสนองความต้องการของคนบางกลุ่มเท่านั้น

มิลเลตต์ (Millett, 1954 : 397) เสนอว่า เป้าหมายสำคัญของการบริการคือ การสร้างความพึงพอใจในการให้บริการแก่ประชาชน โดยมีปัจจัยที่มีผลต่อความพึงพอใจดังนี้คือ

1. การให้บริการอย่างเสมอภาค (Equitable Service) หมายถึง ความยุติธรรมในการบริหารงานภาครัฐ ประชาชนทุกคนจะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน

2. การให้บริการที่ตรงเวลา (Timely Service) หมายถึง การให้บริการสาธารณะจะต้องตรงเวลา ไม่สร้างความไม่พึงพอใจแก่ประชาชน

3. การให้บริการอย่างเพียงพอ (Ample Service) หมายถึง การให้บริการต้องมีลักษณะจำนวนการให้บริการ หรือสถานที่ให้บริการอย่างเหมาะสม

4. การให้บริการอย่างต่อเนื่อง (Continuous Service) หมายถึง การให้บริการอย่างต่อเนื่อง เป็นไปอย่างสม่ำเสมอ

5. การให้บริการอย่างก้าวหน้า (Progressive Service) หมายถึง การเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการมากขึ้นภายใต้ทรัพยากรเท่าเดิม

แคทซ์ และคานห์ (Katz and Kahn, 1978 : 5) ได้เสนอความเห็นว่ หลักการสำคัญของการบริการลูกค้าที่ควรปฏิบัติ ทั้งในองค์การของรัฐบาลและเอกชน ควรยึดหลักปฏิบัติ ดังนี้

1. การติดต่อเฉพาะงาน (Specificity) หมายถึง การติดต่อสื่อสารระหว่างลูกค้ากับหน่วยงาน จำกัดเฉพาะเรื่องงานเท่านั้น พนักงานไม่ควรนำเรื่องส่วนตัวนอกเหนือจากหน้าที่มาเกี่ยวข้องด้วย

2. ความเสมอภาคเท่าเทียมกัน (Universality) หมายความว่า พนักงานจะต้องปฏิบัติต่อลูกค้าโดยความเป็นธรรม ไม่ถือเอาถือเรา ให้บริการ ตามลำดับ

3. การวางตนเป็นกลาง (Affective Neutrality) หมายถึง พนักงานจะต้องให้บริการลูกค้าด้วยเหตุผล และใช้หลักการความถูกต้องไม่ขู่ตะคอก หรือหาเหตุชวนวิวาทกับลูกค้า

แคมป์เบลล์ (Campbell, 1977: 36-45) ได้สรุปตัวเกณฑ์และการวัดประสิทธิผลขององค์การ ดังนี้ คือ 1) ประสิทธิภาพรวม 2) ประสิทธิภาพ 3) ความพอใจในงาน 4) ความสามารถในการปรับตัว 5) ความมั่นคง 6) การจูงใจ และ 7) การเติบโตขององค์การ

روبิน (Robbin, 1997: 46-49) ได้เสนอเกณฑ์การวัดประสิทธิผลขององค์การที่ครอบคลุมเกณฑ์ต่าง ๆ ตามลักษณะของผู้เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. การวัดผลทางการเงิน
2. ผลผลิต
3. ความเจริญเติบโตขององค์การ
4. ความพึงพอใจของผู้รับบริการ
5. คุณภาพของสินค้า
6. ความยืดหยุ่น
7. ความก้าวหน้าและความพึงพอใจของบุคลากร
8. การให้การยอมรับทางสังคม

เคลลีและโพเวล (Kelly, McDaid, and Powell, 2005 : 48-52) ได้ทำการศึกษาประสิทธิผลของการบริการสุขภาพของภาครัฐ พบว่า ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การบริการด้านสุขภาพมีประสิทธิภาพคือการให้บริการอย่างใกล้ชิด การอำนวยความสะดวกในการให้บริการ ความพร้อมด้านการจัดการทรัพยากรมนุษย์ ด้านความพอใจเพียงของเจ้าหน้าที่และทัศนคติของเจ้าหน้าที่ต่อการให้บริการ และผลการศึกษาพบว่า การให้บริการแก่ประชาชนจะประสบความสำเร็จได้นั้น ต้องมีการบริการที่ดี

มีการจัดการงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพคือ มีการติดตามผลการใช้งบประมาณในการให้บริการแก่ประชาชนและคำนึงถึงกลุ่มเป้าหมายในการให้บริการ

Peterson, Prasse, Shinn, and Swerdik (as cited in Jimerson, Burns, & Van Derheyden, 2007: 290 อ้างถึงใน ศุภณัฐ ทรัพย์นาวิณ, 2554ก : 34-35) ได้ทำการศึกษาตัวแบบการจัดบริการสาธารณะ เพื่อปรับปรุงการจัดบริการสาธารณะไปถึงผู้ที่ยากจนที่สุด และกลุ่มที่ไม่มีความมั่นคงในการดำรงชีวิตอื่น ๆ ในสังคม เพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีประสิทธิภาพ โดยใช้ตัวชี้วัดความช่วยเหลือในสิ่งของที่ตรงกับความต้องการ และเป็นตัวแบบในการพัฒนาการส่งบริการภาครัฐ โดยประเทศแอฟริกาใต้ใช้เป็นวิธีการยกระดับระดับการบริการ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วม (Participation) ของประชาชนในกระบวนการให้บริการภาครัฐ
 2. ประชาชนมีสิทธิในการเสนอแนะแนวทางในการจัดบริการสังคมภาครัฐ
 3. ประชาชนมีสิทธิที่จะร่วมตัดสินใจในการออกแบบนโยบายและจัดการทรัพยากรท้องถิ่นที่มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน
 4. การเข้าถึงบริการ การพัฒนาการบริการสังคมควรจะให้บริการกลุ่มเป้าหมายที่เดือดร้อนไม่ว่าจะเป็นตัวบุคคลหรือกลุ่ม
 5. ความเสมอภาค (Equity) การจัดสรรทรัพยากรควรขึ้นอยู่กับความต้องการและภาวะที่บุคคลหรือกลุ่มประสบปัญหา
 6. ความโปร่งใส (Transparency) ประชาชนควรได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการบริการ
 7. ตรวจสอบได้ (Accountability) การปฏิบัติราชการต้องสามารถตอบคำถามและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย รวมทั้งต้องมีการจัดวางระบบการรายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ต่อสาธารณะเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและการให้คุณให้โทษ
 8. ความเพียงพอของทรัพยากร (Appropriateness) บริการมีความเหมาะสมได้ตามมาตรฐาน และสอดคล้องกับมาตรฐานวิชาชีพ
 9. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) การบริการควรมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด
 10. ความเป็นหุ้นส่วน (Partnership) ความรับผิดชอบร่วมกันของภาครัฐ ประชาสังคม และภาคเอกชน
 11. การบูรณาการทางสังคม (Social Integration) นโยบายและโครงการควรส่งเสริมความเป็นธรรมในสังคม
 12. ความยั่งยืน (Sustainability) กลุ่มเป้าหมายได้รับบริการอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน
- นภดล ร่มโพธิ์ (2552 : 5 อ้างถึงใน ศุภณัฐ ทรัพย์นาวิณ, 2554ก : 44-45) กล่าวว่าองค์กรควรจะต้องมีระบบการวัดผลการปฏิบัติงานซึ่งเป็นตัววัดผลที่ครอบคลุมในทุกเรื่องดังต่อไปนี้
1. วัดความพึงพอใจของผู้รับบริการ
 2. วัดผลทางการเงิน
 3. วัดการเจริญเติบโตขององค์กร
 4. วัดผลกลยุทธ์หรือการบรรลุเป้าหมาย
 5. วัดคุณภาพสินค้า

6. วัดประสิทธิภาพ
7. ศักยภาพขององค์การในอนาคต
8. วัดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

กุลธน ธนาพงศธร (2544 : 303-304) เสนอว่า หลักการให้บริการควรประกอบด้วยดังนี้

1. หลักความสอดคล้องกับความต้องการของบุคคลเป็นส่วนใหญ่ ประโยชน์และบริการที่องค์การจัดให้จะต้องตอบสนองความต้องการของบุคลากรส่วนใหญ่หรือทั้งหมดมิใช่เป็นการจัดให้แก่บุคคลกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ

2. หลักความสม่ำเสมอ การให้บริการนั้นๆ ต้องดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ มิใช่ทำ ๆ หยุด ๆ ตามความพอใจของผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัติงาน

3. หลักความเสมอภาค บริการที่จัดขึ้นนั้น จะต้องให้แก่ผู้มาใช้บริการทุกคนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ไม่มีการใช้สิทธิพิเศษแก่บุคคลหรือกลุ่มใดในลักษณะแตกต่างจากกลุ่มคนอื่นๆ อย่างเห็นได้ชัด

4. หลักประหยัดค่าใช้จ่าย คือ ค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้ในการบริการจะต้องไม่มากจนเกินกว่าผลที่ได้รับ

5. หลักความสะดวกในการบริการแก่ผู้รับบริการ ต้องเป็นไปในลักษณะที่ปฏิบัติได้ง่าย สะดวก สั้นเปลืองทรัพยากรไม่มากนัก ทั้งยังไม่เป็นการสร้างภาระยุ่งยากให้แก่ผู้บริหารหรือผู้ให้บริการมากจนเกินไป

บทสรุปจากการสังเคราะห์แนวคิดเกี่ยวกับการวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติของนักวิชาการต่างๆ ผู้วิจัยสามารถสรุปข้อค้นพบได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นักวิชาการ/นักวิจัย	ข้อค้นพบ
Friedlander and Pickle (1968: 289-304)	1. พึงพอใจของผู้รับผลประโยชน์ 2. ความเสมอภาคในการให้บริการ 3. การให้บริการที่ตรงเวลา รวดเร็ว 4. การให้บริการอย่างพอเพียงและคุ้มค่า 5. ความต่อเนื่องในการให้บริการ 6. ความก้าวหน้าในการให้บริการ
Nakamura and Smallwood (1980: 146-151)	1. การบรรลุเป้าหมายและผลลัพธ์ 2. ผลผลิต ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล 3. ความพึงพอใจของประชาชน 4. เสมอภาค เป็นธรรม 5. ความต่อเนื่องในนโยบาย

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

นักวิชาการ/นักวิจัย	ข้อค้นพบ
Bardach (1977: 3)	1. การบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมาย 2. ความสามารถในการพัฒนาและการสร้างผลประโยชน์ 3. การวัดผลทางการเงินและความคุ้มค่า
William N. Dunn (1981: 125-127)	1. ประสิทธิภาพ (effectiveness) 2. ประสิทธิภาพ (efficiency) 3. ความพอเพียง (adequacy) 4. ความเป็นธรรม (equity) 5. ความเสมอภาค (equality) 6. ความพึงพอใจ (satisfaction)
Millett (1954: 397)	1. การให้บริการอย่างเสมอภาคเป็นธรรม 2. ความพึงพอใจต่อนโยบาย 3. การให้บริการอย่างเพียงพอ 4. การให้บริการอย่างต่อเนื่อง 5. การให้บริการอย่างก้าวหน้า
Katz and Kahn (1978 : 5)	1. เสมอภาคเท่าเทียมกัน และเป็นธรรม 2. บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมาย 3. ต่อเนื่องนโยบาย
Campbell, John (1977: 36-45)	1. ประสิทธิภาพรวมขององค์กร 2. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล 3. ความพอใจในงานและการปฏิบัติงาน 4. ความสามารถในการปรับตัว และสร้างมูลค่า 5. ความมั่นคงก้าวหน้า 6. การจูงใจและการสร้างความเชื่อมั่น 7. การเติบโตขององค์กรและการพัฒนาองค์กร
Kelly, McDaid, and Powell (2005: 48-52)	1. หลักการบริการที่ดีและเกิดธรรมาภิบาล 2. ความพึงพอใจของผู้รับบริการ 3. หลักการบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายองค์กร
Robbin (1997: 46-49)	1. การวัดผลทางการเงินและงบประมาณ 2. ผลผลิตและผลลัพธ์ 3. ความพึงพอใจของผู้รับบริการ 4. เสมอภาคและเป็นธรรม 5. ความยืดหยุ่นและการลดกฎเกณฑ์ 6. คุณภาพของสินค้าและการบริการ

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

นักวิชาการ/นักวิจัย	ข้อค้นพบ
	7. ความพึงพอใจของบุคลากร 8. ต่อเนื่องและความคล่องตัว
Jimerson, Burns & Van Derheyden (2007: 290)	1. การมีส่วนร่วมของประชาชน 2. หลักความเสมอภาคและเป็นธรรม 3. หลักความโปร่งใส ตรวจสอบได้ 4. หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล 5. หลักความพึงพอใจและคุณค่าและคุ้มค่า 6. หลักความต่อเนื่องและยั่งยืน
นภดล ร่มโพธิ์ (2552: 5)	1. ความพึงพอใจของผู้รับบริการ 2. วัดผลทางการเงินและงบประมาณ 3. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล 4. วัดผลกลยุทธ์หรือการบรรลุเป้าหมาย 5. วัดคุณภาพสินค้าหรือบริการ 6. การพัฒนาบุคลากรและการพัฒนาองค์กร 7. วัดศักยภาพขององค์กรในอนาคต 8. การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
กุลชน ธนาพงศธร (2544 : 303-304)	1. หลักความสอดคล้องกับความต้องการ 2. หลักความสม่ำเสมอและต่อเนื่อง 3. หลักความเสมอภาคและเป็นธรรม 4. หลักประหยัดค่าใช้จ่ายและคุ้มค่า 5. หลักความสะดวกในการบริการและรวดเร็ว

ดังแนวคิดการวัดความสำเร็จในกระบวนการนำนโยบายด้านการจัดการพื้นที่สีเขียว เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไปปฏิบัติของอำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรีในมิติต่างๆ ที่มีความสอดคล้องกับงานวิจัย 3 ด้านหลักๆ ดังนี้

1. ด้านความพึงพอใจของประชาชน หมายถึง ความพึงพอใจต่อนโยบายการจัดการพื้นที่สีเขียว ความพึงพอใจในการบริการ และการตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่
2. ด้านความต่อเนื่องในนโยบาย หมายถึง การนำนโยบายการจัดการพื้นที่สีเขียว เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไปปฏิบัติมีความต่อเนื่องเหมาะสมกับสภาพการณ์ของอำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี
3. ด้านความเสมอภาคและเป็นธรรมของผู้รับบริการ หมายถึง การดำเนินนโยบายการจัดการพื้นที่สีเขียว คำนึงถึงความเสมอภาค ความเป็นธรรมและเท่าเทียมกัน ถูกต้องตามหลักกฎหมายระเบียบข้อบังคับอย่างเคร่งครัด

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดพื้นที่สีเขียว

ในอดีตเมืองส่วนใหญ่เป็นเพียงชุมชนเล็กๆ วิถีชีวิตของชุมชนมีความใกล้ชิดกับธรรมชาติ แต่ต่อมาเมืองได้มีการพัฒนาและขยายตัวมากขึ้น เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของประชากร และการเติบโตทางเศรษฐกิจ ความต้องการที่ดินเพื่อการก่อสร้างมีมากขึ้นที่ว่างในเมืองลดน้อยลง ทำให้สมดุลด้านสิ่งแวดล้อมในเมืองต้องสูญเสียไป เกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมต่างๆ ตามมา เช่น ปัญหามลพิษทางอากาศ และการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิ เป็นต้น มีผลต่อคุณภาพชีวิตและสุขภาพของประชาชนในเขตชุมชนเมือง ซึ่งปัญหาดังกล่าวปรากฏให้เห็นในเมืองขนาดใหญ่อย่างกรุงเทพมหานคร แนวโน้มของการขยายตัวของเมืองยังคงมีเพิ่มมากขึ้น การหาแนวทางเพื่อป้องกันหรือบรรเทาปัญหาสิ่งแวดล้อมที่กำลังจะเกิดขึ้นของเมือง จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งการเพิ่มพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนเมืองเป็นวิธีการปรับปรุงสมดุลของสภาพแวดล้อมในเขตเมือง เนื่องจากพื้นที่สีเขียวก่อให้เกิดสุนทรียภาพและความร่มรื่นแก่เมือง ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์เพื่อการพักผ่อนหย่อนใจและนันทนาการ และพื้นที่สีเขียวที่มีต้นไม้ยังช่วยปรับปรุงระบบนิเวศและบรรเทาปัญหาสิ่งแวดล้อมในเขตเมืองได้ เนื่องจากต้นไม้ทำหน้าที่เหมือนปอดของเมือง ช่วยฟอกอากาศให้บริสุทธิ์ (ศุภณัฐ ทรัพย์นาวิณ, 2557 : 33-35)

ความเป็นมาของพื้นที่สีเขียว

การศึกษาในสวนประวัติศาสตร์ความเป็นมาของพื้นที่สีเขียว สะท้อนให้เห็นถึงการใช้ประโยชน์พื้นที่สีเขียวและที่โล่งว่างที่มีความสัมพันธ์กับชุมชน ตั้งแต่สมัยยุคโบราณ จนถึงสมัยปัจจุบัน (ศุภณัฐ ทรัพย์นาวิณ, 2547) ได้ศึกษาและรวบรวมสวนประวัติศาสตร์ความเป็นมาของพื้นที่สีเขียวไว้ดังนี้

ในยุคโบราณในช่วงอารยธรรมเมโสโปเตเมีย (Mesopotamia) เป็นยุคที่มีสังคมเกษตรกรรม ฐานการผลิตมาจากการเกษตร มีการจัดระเบียบทางสังคมแบบแรกคือนครรัฐ แต่ละนครรัฐมีเมืองหลวง ซึ่งแวดล้อมด้วยพื้นที่เกษตรเป็นขอบเขตอาณาในบริเวณไม่กว้างขวางนัก เมืองประกอบด้วย กำแพงบ้าน แต่ละบ้านก่ออิฐทำจากดินโคลน บ้านทั้งหลายจะเกาะกลุ่มกันอย่างมีความหนาแน่นสูง แต่จะมี Open Public Plaza เป็นลานโล่งสาธารณะของชุมชน

ในยุคต่อมาของเมโสโปเตเมีย นิยมการสร้างหอสถูปที่ลาดหลั่นเป็นขั้น ๆ ประกอบด้วยลานกว้าง (Wide terraces) โดยรอบ ๆ ที่มีต้นไม้หนาแน่น ในยุคนี้นิยมการสร้างสวนลอยที่มีชื่อเสียงได้แก่ สวนลอยที่เมืองบาบิโลน

ในประเทศไทยสมัยกรุงสุโขทัย จากหลักฐานศิลาจารึกได้บ่งชี้ว่า คนในสมัยกรุงสุโขทัยมีวิถีผูกพันอยู่กับศาสนาธรรมชาติ พื้นที่สีเขียวของเมืองรวมอยู่กับการเรือนอย่างใกล้ชิด พื้นที่สีเขียวส่วนใหญ่เป็นเรือกสวน ทั้งนี้เนื่องจากคนในสมัยกรุงสุโขทัยส่วนใหญ่มีอาชีพทำการเกษตร ชีวิตจึงผูกพันอยู่กับไร่นาและเกษตรกรรม ในปัจจุบันรัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการสร้างพื้นที่สีเขียวในเมือง ดังจะเห็นได้ว่านโยบายของรัฐบาลมุ่งเน้นให้หน่วยงานภาครัฐและทุกภาคส่วนจัดระบบสิ่งจูงใจในการเพิ่มพื้นที่สีเขียว โดยรัฐบาลพร้อมที่จะให้การสนับสนุนให้สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม สำหรับกรุงเทพมหานครมีหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับพื้นที่สีเขียว ได้แก่ สำนักงานสวนสาธารณะ สำนักสวัสดิการสังคม และสำนักงานเขตต่าง ๆ ส่วนเมืองอื่น ๆ จะมีหน่วยงานท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ฯลฯ เป็นผู้ดูแลต้นไม้และสวนสาธารณะในชุมชน จะเห็นว่าพื้นที่สีเขียวในชุมชนไทยสมัยที่ยังเป็นชุมชน

เกษตรนั้นมีพื้นที่เกษตรอยู่รอบ ๆ เมือง ประชาชนมีความใกล้ชิดกับธรรมชาติ โดยไม่ต้องไปแสวงหาพื้นที่สีเขียวนอกเมือง เมื่อเวลาผ่านไปจนถึงปัจจุบัน พื้นที่ส่วนนี้กลับมีความสำคัญกับเมืองมาก ในด้านการเป็นพื้นที่เปิดโล่งที่ใช้ในการพักผ่อน และประโยชน์สาธารณะอื่น ๆ รวมทั้งทำหน้าที่เป็นปอดให้กับเมืองอีกทางหนึ่งด้วย

ประโยชน์ของพื้นที่สีเขียวในชุมชนเมือง

พื้นที่สีเขียวในเขตชุมชน หมายถึง พื้นที่โล่งในเขตเทศบาล ซึ่งมีพืชพรรณเป็นองค์ประกอบหลัก ได้รับการจัดการตามหลักวิชาวนวิทยาและภูมิสถาปัตย์ เพื่อเสริมสร้างภูมิทัศน์ให้เอื้ออำนวยต่อการพักผ่อนหย่อนใจ และทำหน้าที่เป็นปอดของเมืองอย่างยั่งยืน อันจะทำให้ชุมชนเมืองเป็นเมืองสีเขียวที่น่าอยู่ตลอดไป ไม่ว่าจะเป็นที่ดินของรัฐ ที่ดินของเอกชน หรือที่ดินประเภทพิเศษ ซึ่งได้แก่ ที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และที่ดินศาสนสถานก็ได้ จุดสำคัญไม่ได้อยู่ที่ความเป็นเจ้าของ แต่อยู่ที่หน้าที่หลักของที่ดินนั้น ๆ

สีเขียวของต้นไม้เป็นสิ่งที่ให้ความรู้สึกที่สบายตา ไม่ดูร้อนแรงหรือเคร่งขม การมีพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนเมือง จึงทำให้บรรยากาศโดยทั่วไปดูร่มรื่น สวยงาม ลดความแข็งกระด้างของสิ่งก่อสร้าง ลดความตึงเครียดทางจิตใจ พื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนเมืองไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบใด ต่างก็อำนวยประโยชน์นานาประการ ไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุงสภาพแวดล้อมของเมือง ตลอดจนประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ และสังคมของชุมชนเมือง ซึ่งอาจจำแนกประโยชน์ของพื้นที่สีเขียว (ศุภณัฐ ทรัพย์นาวิน, 2557 : 48-49) ได้ดังนี้

1. ปรับปรุงคุณภาพอากาศ ต้นไม้ช่วยดูดเอาก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เข้าไปเพื่อใช้ในกระบวนการสังเคราะห์แสง ในขณะเดียวกันก็จะปลดปล่อยก๊าซออกซิเจนออกมา ต้นไม้จึงทำหน้าที่เสมือนปอดที่ฟอกอากาศของชุมชนเมืองให้บริสุทธิ์ การสร้างเนื้อไม้ของต้นไม้ขึ้นมา 1 ต้นนั้น จะช่วยลดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ได้ถึง 1.84 ตัน นอกจากนั้นต้นไม้ยังช่วยดูดสารมลพิษต่างๆ และฝุ่นละอองในอากาศอีกด้วย
2. ลดอุณหภูมิของเมือง การคายน้ำของต้นไม้และร่มเงาที่ช่วยปกป้องรังสีจากดวงอาทิตย์ ทำให้อุณหภูมิความร้อนในเขตเมืองลดลง
3. ลดการพังทลายของดิน รากต้นไม้ช่วยลดปัญหาการพังทลายของดินริมตลิ่ง โดยการยึดเกาะกับดิน
4. ลดความเร็วของลม การปลูกต้นไม้ในทิศทางที่เหมาะสม จะช่วยต้านกระแสความเร็วของลมหรือเปลี่ยนทิศทางลม
5. ลดมลภาวะทางเสียง เรือนพุ่มของต้นไม้จะเป็นตัวดูดซับเสียง และรองรับการสะท้อนของเสียง
6. ส่งเสริมระบบนิเวศ การปลูกต้นไม้ที่หลากหลายชนิดก่อให้เกิดความหลากหลายทางชีวภาพ และเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์นานาชนิด
7. คุณค่าทางด้านวิศวกรรม การปลูกต้นไม้ตามแนวถนนในตำแหน่งที่เหมาะสม ช่วยลดการสะท้อนของแสงไฟจากยานพาหนะที่แล่นสวนทางมา
8. เพิ่มมูลค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ที่ดินหรือสิ่งก่อสร้างที่มีการจัดภูมิทัศน์ด้วยการปลูกต้นไม้ มักจะทำให้มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น

9. คุณค่าทางด้านสุนทรียภาพ พื้นที่สีเขียวช่วยเพิ่มความสวยงามร่มรื่น เพิ่มความเป็นธรรมชาติให้แก่เมือง ต้นไม้สามารถใช้เป็นฉากกั้นภาพอันไม่พึงประสงค์

10. เป็นพื้นที่นันทนาการ พื้นที่สีเขียวที่มีการจัดรูปแบบที่เหมาะสม สามารถใช้ประโยชน์เพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ กิจกรรมด้านนันทนาการ การออกกำลังกาย รวมทั้งการศึกษาทางพฤกษศาสตร์ และธรรมชาติวิทยา

พื้นที่ที่จัดว่าเป็นพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนเมืองนั้น จะต้องเป็นพื้นที่สีเขียวที่เอื้อประโยชน์ต่อการพักผ่อนหย่อนใจ และ/หรือปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชุมชนเมือง อย่างใดอย่างหนึ่ง พื้นที่สีเขียวที่ไม่ได้รับการจัดการให้เอื้อประโยชน์ต่อชุมชนในลักษณะดังกล่าว ไม่จัดว่าเป็นพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนเมือง ในที่นี้ได้จำแนกประเภทของพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนเมืองออกตามบทบาทหน้าที่ได้ 5 ประเภท ดังนี้

1. พื้นที่ธรรมชาติ หมายถึง พื้นที่ธรรมชาติที่มีอยู่ดั้งเดิม ได้แก่ พื้นที่แหล่งน้ำ ลำธาร คูคลองทะเลสาบ พุ บึง ชายหาด เนินเขา ภูเขา และป่าไม้ พื้นที่ธรรมชาติเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นพื้นที่ที่อยู่ภายใต้การดูแลของรัฐ หรือชุมชน เป็นพื้นที่ที่ต้องได้รับการดูแลรักษาเพื่อพิทักษ์ไว้ให้คงสภาพสมบูรณ์ ไม่นำไปใช้ประโยชน์ในรูปแบบอื่น ๆ เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญต่อระบบนิเวศสูงมาก

2. พื้นที่สีเขียวเพื่อบริการ หมายถึง พื้นที่สีเขียวที่ประชาชนสามารถเข้าไปใช้บริการเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ ออกกำลังกาย ศึกษาทางธรรมชาติวิทยา และเสริมสร้างทัศนียภาพที่สวยงามให้กับเมือง ส่วนใหญ่จะเป็นพื้นที่ที่อยู่ภายใต้การดูแลของชุมชน ได้แก่ สวนสาธารณะ สนามกีฬา กลางแจ้ง สนามเด็กเล่นลานเมือง สวนสัตว์ สวนพฤกษศาสตร์ สวนรุกขชาติ ฯลฯ ซึ่งประชาชนสามารถเข้าไปใช้บริการได้

3. พื้นที่สีเขียวเพื่อสิ่งแวดล้อม หมายถึง พื้นที่สีเขียวที่ช่วยเสริมสร้างคุณค่าด้านสิ่งแวดล้อมให้กับชุมชน เช่น การเพิ่มก๊าซออกซิเจน หรือการลดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ และอุณหภูมิความร้อนในเมือง ส่วนใหญ่จะเป็นพื้นที่ของเอกชน แม้ประชาชนจะไม่สามารถเข้าไปใช้บริการได้โดยตรง แต่มีคุณค่าด้านสิ่งแวดล้อมต่อชุมชนโดยรวม ได้แก่ พื้นที่สวนไม้ผล สวนป่าสวนในบ้าน พื้นที่สีเขียวของสถานประกอบการ และหน่วยงานราชการ

4. พื้นที่สีเขียวริมเส้นทางสัญจร หมายถึง พื้นที่สีเขียวที่อยู่ตามแนวเส้นทางสัญจรสาธารณะ ซึ่งมีบทบาททั้งการเสริมสร้างคุณค่าด้านสิ่งแวดล้อม ก่อให้เกิดสุนทรียภาพแก่เมือง รวมทั้งการให้บริการด้านการพักผ่อนหย่อนใจ ได้แก่ พื้นที่แนวถนน เกาะกลางถนนทางเดิน แนวถอยร่นริมแม่น้ำ และริมทางรถไฟ

5. พื้นที่สีเขียวเพื่อเศรษฐกิจชุมชน หมายถึง พื้นที่สีเขียวในพื้นที่ว่างของเอกชนหรือส่วนราชการ มีการใช้พื้นที่โดยการตกแต่งเสริมทัศนียภาพ เพื่อสร้างบรรยากาศ และสิ่งแวดล้อมที่ดีแก่ผู้เข้าใช้บริการ เป็นการเสริมคุณค่าด้านการใช้พื้นที่ เพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจ ได้แก่ พื้นที่ว่างภายนอกอาคารพาณิชย์ ห้างสรรพสินค้าหมู่บ้านจัดสรรสำหรับพื้นที่เกษตรกรรมต่าง ๆ เช่น ไร่ สวนผัก นาข้าว และนาหญ้านั้น ถือว่าเป็นพื้นที่สีเขียวที่จำเป็นต้องอนุรักษ์เพื่อเป็นแหล่งอาหารให้แก่ชุมชน แต่จะไม่นับรวมเป็นพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนเมือง เนื่องจากพื้นที่เกษตรกรรมดังกล่าว มักมีการประกอบกิจกรรมระยะสั้น ง่ายต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดิน ความเป็นสีเขียวจึงไม่ได้คงอยู่อย่างยั่งยืนถาวร

พื้นที่ที่มีศักยภาพในการพัฒนาเป็นพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนเมือง เงื่อนไขอันดับแรกของการพัฒนาพื้นที่สีเขียวคือ จะต้องมีความกว้างที่สามารถนำมาใช้ในการพัฒนา ซึ่งในเขตชุมชนเมืองยังคงมีพื้นที่ว่างและมีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นพื้นที่สีเขียวได้มากพอสมควร ดังนั้นชุมชนเมืองที่มีนโยบายที่จะเพิ่มพื้นที่สีเขียว สามารถดำเนินการได้ในพื้นที่ต่าง ๆ ซึ่งสามารถจำแนกได้ดังต่อไปนี้

1. พื้นที่ว่างเว้นตามกฎหมาย พื้นที่เหล่านี้เป็นพื้นที่สาธารณะ ที่ถูกบังคับให้มีการว่างเว้นไว้ตามกฎหมาย เช่น กฎหมายผังเมือง และกฎหมายควบคุมอาคาร อันได้แก่ พื้นที่ทางเท้า พื้นที่เขตถอยร่น พื้นที่ว่างที่กำหนดตามกฎหมายควบคุมอาคาร และพื้นที่ที่เป็นที่หนองน้ำของเมือง เป็นต้น พื้นที่เหล่านี้หากถูกทิ้งไว้ จะกลายเป็นที่รกร้างว่างเปล่า ที่ทิ้งขยะส่งกลิ่นเหม็น และเกิดทัศนอุจาดซึ่งจะทำลายความสวยงามของเมือง

2. พื้นที่สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ได้แก่ พื้นที่เขตทางหลวง เขตทางรถไฟ เขตท่าเรือ เขตท่าอากาศยาน พื้นที่ใต้สายส่งไฟฟ้าแรงสูง ฯลฯ

3. พื้นที่ส่วนราชการ ได้แก่ พื้นที่ในเขตทหาร สถานที่ราชการ ฯลฯ

4. พื้นที่ในสถาบันการศึกษา ได้แก่ โรงเรียน วิทยาลัยมหาวิทยาลัย ฯลฯ

5. พื้นที่ศาสนสถาน ประวัติศาสตร์ และศิลปวัฒนธรรม ได้แก่ พื้นที่ในเขตวัด โบสถ์ สุเหร่า กำแพงเมือง ประสาท อุทยานประวัติศาสตร์ คูเมือง ฯลฯ

6. พื้นที่สาธารณะของแผ่นดิน ได้แก่ แม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึง ชายหาด ภูเขา เนินเขา ป่าไม้ ฯลฯ

7. พื้นที่รกร้าง ได้แก่ พื้นที่ที่ถูกปล่อยทิ้งร้าง ไม่มีการใช้ประโยชน์

พรรณไม้ที่เหมาะสมกับชุมชนเมือง

เมื่อมีพื้นที่สำหรับการพัฒนาเป็นพื้นที่สีเขียวแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือ การพิจารณาเลือกชนิดพรรณไม้ที่เหมาะสมและสามารถขึ้นได้ดีในเขตชุมชนเมือง ซึ่งพรรณไม้ที่เป็นองค์ประกอบหลักของพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนเมืองควรเป็นพรรณไม้ยืนต้น เนื่องจากไม้ยืนต้นมีอายุที่ยืนนาน มีคุณค่าทางจิตใจสูง และเสริมคุณค่าทางด้านสิ่งแวดล้อมได้ดีกว่าไม้พุ่มหรือไม้ล้มลุก ซึ่งข้อพิจารณาในการเลือกพรรณไม้ยืนต้นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ อาทิ ความพึงพอใจของเจ้าของ วัตถุประสงค์ของการปลูก ความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่และสิ่งแวดล้อม รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการพัฒนาและบำรุงรักษาหลักทั่วไปในการคัดเลือกชนิดพรรณไม้ ควรคำนึงถึงนิเวศวิทยาของพรรณไม้โดยเน้นการคัดเลือกพรรณไม้ถิ่นเดิม อย่างไรก็ตามเนื่องจากกระบวนนิเวศระหว่างเขตชุมชนเมืองในประเทศไทยมีความแตกต่างกันไม่มากนักในพื้นที่ทั่วทุกภาคของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการจัดการและดูแลรักษาอย่างประณีต ข้อจำกัดเรื่องนิเวศวิทยาของพรรณไม้จึงมีไม่มากนัก การพิจารณาคัดเลือกพรรณไม้จึงควรเน้นไปที่บทบาทหน้าที่และความหลากหลายของพืชพรรณ อายุ และขนาด มากกว่าถิ่นกำเนิดเดิม โดยอาจพิจารณาตามหมวดหมู่ดังนี้

1. พรรณไม้ให้ร่ม ได้แก่ ไม้ยืนต้นที่มีเรือนยอดขนาดใหญ่ สามารถให้ร่มเงาได้ดี เหมาะสำหรับปลูกในพื้นที่สาธารณะที่มีบริเวณกว้าง เช่น สวนสาธารณะ ศาสนสถาน สถาบันการศึกษาลานจอดรถยนต์ และพื้นที่ของเอกชนที่มีบริเวณกว้างตัวอย่างชนิดไม้ที่ให้ร่มเงาได้ดี ได้แก่ ก้ามกราม จามจุรี ตะเคียนทอง ทองกวาว นนทรี บุนนาค พิกุล ประดู่ป่า ประดู่แดง มะเกลือ มะฮอกกานี สะเดาสัตบรรณ สารภี หางนกยูงฝรั่ง ยางนา และ หูกวาง ไม้ผลยืนต้นบางชนิดสามารถให้ร่มเงาได้ดี

และให้ผลรับประทานได้ เช่น กระท้อน ขนุน ชมพู่ น้อยหน่า มะขามมะม่วง มังคุด ลำไย ลิ้นจี่ และสาเก

2. พรรณไม้ให้ดอก ได้แก่ ไม้ยืนต้นที่ให้ดอกที่มีสีสวยงาม บางชนิดอาจมีกลิ่นหอมสร้างความร่มรื่นและสวยงาม ซึ่งอาจแบ่งตามตามสีสีน และกลิ่นหอมของดอก สามารถเลือกปลูกได้ตามวัตถุประสงค์ของผู้ปลูก ไม่ว่าจะเป็นสวนสาธารณะ ริมนอน ริมหาดเดิน ศาลาพักผ่อน สถาบันการศึกษา หน่วยงานราชการ และพื้นที่ของเอกชน ดังต่อไปนี้

2.1 กลุ่มดอกสีขาว เช่น กันเกรา กระทิง แคนฝรั่ง จำปี บุนนาค ส่าหรี และสารภี

2.2 กลุ่มดอกสีครีม เช่น กุ่มน้ำ กุ่มบก จันทน์กะพ้อ ตะเคียนทอง บุนนาค พุทธรักษา พิกุล มะม่วง สะเดา สัตบรรณ และโอศกอินเดีย

2.3 กลุ่มดอกสีส้ม เช่น คอเดีย แคนแสด จั้ว ถ่อน ทองกวาว ทองหลางต่าง ปิบทอง โสภณ และหางนกยูงฝรั่ง

2.4 กลุ่มดอกสีชมพู เช่น กัลปพฤกษ์ กาฬพฤกษ์ จามจุรี ชงโค ชมพูพันธุ์ทิพย์ ชัยพฤกษ์ ตะแบก แต้ว ลิ้นทม และเสลา

2.5 กลุ่มดอกสีแดง เช่น ชงโค ประดู่แดง พุจอมพลล้นทม สาละลังกา โสภณ ไส้กระย้า และโศภณ

2.6 กลุ่มดอกสีม่วง เช่น แก้วเจ้าจอม กระพี้จั่น ตะแบก เลี่ยนศรีตรัง เสลา อินทนิลน้ำ อินทนิลบก และอินทนิล

2.7 กลุ่มดอกสีเหลือง เช่น กระถินณรงค์ กันเกรา ขี้เหล็กขี้เหล็กอเมริกัน จำปา ต้นหยง นนทรี ประดู่บ้าน ฝ้ายคำ พะยอม รัตมา ราชนพฤกษ์ ลิ้นทม แสมสาร โสภณสีสุพรรณิการ์ และเหลืองอินเดีย

2.8 กลุ่มดอกหอม เช่น กระดังงาไทย กระถินณรงค์ กระทิง กระทุ่ม กฤษณา กันเกรา แก้วเจ้าจอม จันทน์กะพ้อ จำปี จำปา จำปูน ชงโค ตะเคียนทอง ต้นหยง แต้ว นนทรี บุนนาค บุนนาคสำหรับ ประดู่บ้าน พะยอม พิกุล ลิ้นทม ลำดวน สารภี สาละลังกา โสภณ และโศภณสีเหลือง

3. พรรณไม้ในสวนสาธารณะ การปลูกไม้ยืนต้นในสวนสาธารณะมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความร่มรื่นสวยงาม เหมาะแก่การพักผ่อนหย่อนใจ นอกจากนั้นยังช่วยรักษาสภาพแวดล้อมลดมลพิษทางอากาศ มลพิษทางเสียง ลดกระแสน้ำ เป็นองค์ประกอบของการจัดภูมิทัศน์ให้สวยงาม สำหรับการคัดเลือกพรรณไม้เพื่อปลูกในบริเวณสวนสาธารณะ หากเป็นสวนสาธารณะขนาดใหญ่สามารถนำพรรณไม้ยืนต้นมาปลูกได้หลากหลายชนิดไม่แตกต่างกัน ซึ่งการปลูกพรรณไม้ต้นในบริเวณสวนสาธารณะนี้ควรจะเน้นในเรื่องของความหลากหลายของชนิดพรรณ โดยคัดเลือกให้เหมาะสมตามสภาพดินลักษณะพื้นที่ บทบาทการใช้ประโยชน์ ตลอดจนความสวยงาม โดยอาจแบ่งออกเป็นกลุ่มไม้ให้ร่มเงา กลุ่มไม้ดอกหอมหรือตามสีสรรของดอกก็ได้ หากเป็นสวนหย่อม หรือสวนสาธารณะขนาดเล็กการคัดเลือกชนิดพรรณไม้ควรเน้นในเรื่องของลักษณะทรงพุ่มที่สวยงาม ไม่แผ่กว้างเกินไป ให้ร่มเงาได้ดี ให้ดอกสวยงาม ให้ดอกหอม ไม่มียางที่เป็นพิษ ไม่มีโรคและแมลง ซึ่งอาจก่อให้เกิดอันตราย โดยคำนึงถึงสภาพดิน และลักษณะพื้นที่ การคัดเลือกชนิดพรรณไม้จะต้องคำนึงถึงภาระในการดูแลรักษาด้วย เนื่องจากสวนหย่อมนั้น ประชาชนในชุมชนจะต้องช่วยกันดูแลรักษา ซึ่งไม้ต้นขนาดกลางถึงขนาดเล็กอาจจะมีเหมาะสมมากกว่าไม้ต้นขนาดใหญ่ เช่น กระทิง กุ่มบก

แก้วเจ้าจอมข่อย คอเดีย จำปา จำปี ชงโค ชัยพฤกษ์ ตะแบก แตรชมพู น้ำเต้าต้น บุนนาคสำหรับ ปิบ พิกุล รัตมา ลำดวน เสลา สุพรรณิการ์ เหลืองอินเดีย อโศกอินเดียอินทนิลน้ำ อินทนิลบก และไม้ตระกูลหมาก หรือตระกูลไผ่

4. พรรณไม้ตามริมถนนและเกาะกลางถนน ควรเป็นพรรณไม้ที่ทนต่อมลพิษทางอากาศ และฝุ่นละออง ทนต่อความร้อนและความแล้ง ไม่ผลัดใบ ปลุกได้ง่าย มีการเติบโตรวดเร็ว ไม่ควรมีขนาดใหญ่และสูงจนเกินไป กิ่งก้านเหนียวไม่เปราะหักง่าย ใบเล็กฝอย ให้ดอกสวยงามและอยู่ได้นาน ไม่มีผลขนาดใหญ่ ซึ่งจะหล่นจนก่อให้เกิดอันตรายแก่ผู้สัญจร มีระบบรากลึกไม่ทำลายพื้นผิวจราจร หากมีพื้นที่แคบควรเลือกพรรณไม้ที่มีขนาดเล็ก แต่หากมีพื้นที่กว้างควรเลือกพรรณไม้ที่มีเรือนยอดกว้างเพื่อให้เกิดร่มเงา และเสริมสร้างภูมิทัศน์ตลอดแนวสัญจรชนิดไม้ที่ควรปลูกตามริมถนน ได้แก่ กระดังง์ ชี้เหล็ก ชี้เหล็กอเมริกาแคสเสด ตะแบก ตะเคียนทอง ประดู่ ปับ พะยอม พิกุล มะเกลือ มะขามมะฮอกกานี สะเดา เสลา สารภี อินทนิลน้ำ อินทนิลบก และ อินทรีชิต

5. พรรณไม้ตามริมทางเท้า เป็นการสร้างความร่มรื่นและสวยงามแก่ผู้ใช้ทางเดิน โดยปกติริมทางเท้าจะมีพื้นที่ในการปลูกต้นไม้ที่ค่อนข้างจำกัด เนื่องจากมักมีสิ่งก่อสร้างและระบบสาธารณูปโภคกีดขวาง พรรณไม้ที่เหมาะสม ควรมีทรงพุ่มที่ไม่กว้างใหญ่เกินไป ไม่ควรมีขนาดใหญ่และสูงจนเกินไป เติบโตช้า มีลำต้นเดี่ยว ไม่แตกกิ่งในระดับต่ำ ดอกมีกลิ่นหอม และมีสีสวยงดงาม ระบบรากไม่ลึกจนทำลายระบบน้ำและระบบระบายน้ำใต้ผิวถนนชนิดไม้ที่ควรปลูกตามริมทางเท้า ได้แก่ กันเกรา ตะแบก ตะเคียนทอง พิกุล มะเกลือ สะเดา สารภี อินทนิลน้ำ และ อินทนิลบก

6. พรรณไม้ตามริมน้ำ เป็นการปลูกต้นไม้ตามริมแม่น้ำ ลำคลอง ที่อยู่ใกล้ชุมชนเมือง สร้างความร่มรื่นสวยงามแก่ผู้สัญจร และยังใช้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจได้ พรรณไม้ที่ปลูกจะต้องเป็นพรรณไม้ที่ชอบขึ้นริมน้ำ ไม่มีใบ ดอก ผล ที่ร่วงง่าย เพราะจะทำให้ลำน้ำสกปรกพรรณไม้ที่สามารถขึ้นได้บริเวณริมน้ำ ได้แก่ กุ่มน้ำ จามจุรี จิกน้ำ ตีนเป็ดน้ำ ทองโหลง ไทรต่าง ไทรย้อยใบแหลม แปรงลำงวด มะกอกน้ำ โมก โสกน้ำ โสกพวง และหลิว หากอยู่ริมทะเลควรเลือกปลูกพรรณไม้ที่ทนต่อน้ำเค็ม เช่น กระดังง์ ตะบูน ตีนเป็ดทะเล นนทรี โปรง ฝาด โพธิ์ทะเล ลำพู ลำแพน สนประดิพัทธ์ สนทะเล และเสม เป็นต้น

7. พรรณไม้ตามศูนย์การค้า อาคารพาณิชย์และย่านธุรกิจ การเลือกปลูกต้นไม้จะมุ่งเน้นความสวยงาม เพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ พรรณไม้ที่เลือกใช้จึงควรมีดอกสวยงาม ให้ร่มเงา ลำต้นตรง ใบร่วงน้อยกิ่งก้านไม่เปราะแตกหักง่าย ไม่มีผลขนาดใหญ่ที่ร่วงหล่นเป็นอันตรายต่อยานพาหนะ และผู้สัญจรพรรณไม้ที่เหมาะสมสำหรับพื้นที่ศูนย์การค้า อาคารพาณิชย์ และย่านธุรกิจได้แก่ กัลปพฤกษ์ ทองหลวง ตะแบก นนทรี บุนนาคประดู่ พิกุล ราชพฤกษ์ ศรีตรัง เสลา อินทนิลน้ำ และอินทนิลบก

8. พรรณไม้บริเวณลานจอดรถยนต์ พื้นที่ลานจอดรถยนต์เป็นอีกพื้นที่หนึ่งที่สามารถพัฒนาเป็นพื้นที่สีเขียวได้ โดยการปลูกต้นไม้แทนการทำหลังคาเพื่อให้ร่มเงา พรรณไม้ที่เลือกใช้ ในบริเวณลานจอดรถยนต์ ควรมีเรือนยอดที่ให้ร่มเงาได้ ใบมีขนาดใหญ่ไม่เล็กฝอย เพื่อให้ช่วยต่อการเก็บกวาดทำความสะอาดเมื่อตกลงมา ไม่ผลัดใบ กิ่งก้านเหนียวไม่เปราะหักง่าย ไม่มีน้ำยางที่จะหยดลงมาทำความเสียหายแก่รถยนต์ ทนต่อมลพิษทางอากาศและความร้อน มีระบบรากลึกไม่ทำลายพื้นผิวจราจรชนิดไม้ที่เหมาะสมสำหรับพื้นที่ลานจอดรถยนต์ ได้แก่ กระดังง์ กระพี้จั่นจำปี จำปา ตะเคียนทอง ตะแบก ประดู่ พะยอม พิกุล มะเกลือ ยางนา สะเดาเสลา อินทนิลน้ำ และอินทนิลบก

ขนาดพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนเมือง

ขนาดของพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนนั้นอาจกำหนดโดยการใช้สัดส่วนของพื้นที่ หรือใช้สัดส่วนต่อจำนวนประชากรเป็นเกณฑ์ก็ได้ ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมในแต่ละสภาพพื้นที่ พื้นที่ในเขตชุมชนเมืองขนาดใหญ่ มักเป็นเขตพื้นที่ที่มีจำนวนประชากรหนาแน่น มีข้อจำกัดทางด้านกายภาพของพื้นที่ เนื่องจากพื้นที่ส่วนใหญ่มีสิ่งปลูกสร้างถาวร เป็นพื้นที่ที่ประกอบธุรกิจและมีราคาแพงในกรณีเช่นนี้ การกำหนดพื้นที่สีเขียวควรใช้จำนวนของประชากรเป็นเกณฑ์จะมีความเหมาะสมมากกว่าสำหรับชุมชนขนาดเล็กส่วนใหญ่ยังมีพื้นที่ธรรมชาติมาก มีจำนวนประชากรเบาบาง พื้นที่สีเขียวมักจะไม่เป็นปัญหาหลักของชุมชนเหล่านี้ แต่ชุมชนเหล่านี้มักจะขาดพื้นที่สีเขียวเพื่อบริการ เช่น พื้นที่สวนสาธารณะ และลานกีฬาากลางแจ้ง การกำหนดพื้นที่สีเขียวโดยใช้สัดส่วนของพื้นที่จึงมีความเหมาะสมกับชุมชนขนาดเล็กเหล่านี้จากหลักการพิจารณาดังกล่าว สามารถจำแนกสัดส่วนขั้นต่ำของพื้นที่สีเขียวที่ควรมีในเขตชุมชนเมืองในประเทศไทย ตามขนาดของเทศบาลได้ดังนี้

เทศบาลตำบล ควรมีพื้นที่สีเขียวอย่างน้อยร้อยละ 10 และมีพื้นที่สีเขียวเพื่อการบริการอย่างน้อยร้อยละ 3 ของพื้นที่ทั้งหมดของเทศบาล

เทศบาลเมือง ควรมีพื้นที่สีเขียวอย่างน้อยร้อยละ 10 และมีพื้นที่สีเขียวเพื่อการบริการอย่างน้อยร้อยละ 5 ของพื้นที่ทั้งหมดของเทศบาล

เทศบาลนคร กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ควรมีพื้นที่สีเขียวอย่างน้อย 12 ตารางเมตรต่อคน หรือ 7.5 ไร่ต่อประชากร 1,000 คน และมีพื้นที่สีเขียวเพื่อการบริการ อย่างน้อย 4 ตารางเมตรต่อคน หรือ 2.5 ไร่ต่อประชากร 1,000 คน ตัวอย่างเช่น

เทศบาลตำบลหนองบัว จังหวัดกาญจนบุรี มีพื้นที่ 8.50 ตารางกิโลเมตร มีประชากร 3,629 คน ควรมีพื้นที่สีเขียวอย่างน้อย $(8.50 \times 10)/100$ เท่ากับ 0.85 ตารางกิโลเมตร หรือ 531.25 ไร่ และพื้นที่สีเขียวบริการอย่างน้อย $(8.50 \times 3)/100$ เท่ากับ 0.26 ตารางกิโลเมตร หรือ 159.38 ไร่ หรือเท่ากับ 70 ตารางเมตร/คน

เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ มีพื้นที่ 16.96 ตารางกิโลเมตร มีประชากร 36,955 คน ควรมีพื้นที่สีเขียวอย่างน้อย $(16.96 \times 10)/100$ เท่ากับ 1.70 ตารางกิโลเมตร หรือ 1,060.00 ไร่ และพื้นที่สีเขียวบริการอย่างน้อย $(16.96 \times 5)/100$ เท่ากับ 0.85 ตารางกิโลเมตร หรือ 530.00 ไร่ หรือเท่ากับ 23 ตารางเมตร/คน

เทศบาลนครอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี มีพื้นที่ 29.04 ตารางกิโลเมตร มีประชากร 105,081 คน ควรมีพื้นที่สีเขียวอย่างน้อย $(105,081 \times 12/1,000,000)$ เท่ากับ 1.26 ตารางกิโลเมตร หรือ 788.13 ไร่ และพื้นที่สีเขียวบริการอย่างน้อย $(105,081 \times 4)$ เท่ากับ 0.42 ตารางกิโลเมตร หรือ 262.70 ไร่ หรือเท่ากับร้อยละ 4.34 ของพื้นที่ทั้งหมด

ตัวอย่างข้างต้นเป็นขนาดของพื้นที่สีเขียวขั้นต่ำที่ชุมชนระดับเทศบาลต่าง ๆ ควรมีเพื่อสร้างสมดุลของการใช้พื้นที่ และเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนในเขตชุมชนเมือง อย่างไรก็ตามพึงตระหนักไว้เสมอว่า ยังมีพื้นที่สีเขียวได้มากเท่าใด ย่อมเป็นประโยชน์ต่อชุมชนโดยรวม และการขยายตัวของชุมชนเพื่อการพัฒนาเมืองในอนาคต จะต้องไม่กระทบต่อพื้นที่สีเขียว โดยจะต้องรักษาสมดุลของพื้นที่สีเขียวให้คงเดิมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดว่า

การจัดสร้างและบำรุงรักษาสวนสาธารณะ รวมทั้งการจัดให้มีพื้นที่สีเขียวอื่น ๆ นั้น เป็นภาระหน้าที่โดยตรงของเทศบาล

แม้ว่าการพัฒนาพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนเมืองจะเป็นหน้าที่ของเทศบาล แต่ก็จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ ที่ดูแลรับผิดชอบหรือเป็นเจ้าของที่ดิน อันได้แก่ กรมชลประทาน กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี กรมธนารักษ์ กรมโยธาธิการและผังเมือง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปาส่วนภูมิภาค โรงเรียน สถาบันการศึกษา ศาสนสถาน สถานประกอบการ รวมทั้งเอกชนเจ้าของที่ดิน เป็นต้น ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าเทศบาลควรเป็นผู้นำในการพัฒนาพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชน โดยมีหน่วยงานต่างของรัฐ และประชาชนในชุมชนให้การสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนเมืองอันเป็นหน้าที่หลักของเทศบาลนั้น อาจแบ่งออกได้เป็นสองแนวทาง ได้แก่ (1) แนวทางในการเพิ่มพื้นที่สีเขียว และ (2) แนวทางในการจัดการหรือบำรุงรักษาพื้นที่สีเขียวที่มีอยู่เดิม

แนวทางในการเพิ่มพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนเมือง

ในการเพิ่มพื้นที่สีเขียวให้แก่พื้นที่ในเขตชุมชนเมืองนั้น ก่อนอื่นเทศบาลจะต้องจัดหาให้ได้มา ซึ่งพื้นที่ว่างในเขตเมืองเสียก่อน ซึ่งพื้นที่ว่างหรือพื้นที่ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนเมืองได้นั้น ได้จำแนกไว้แล้วดังข้างต้น นอกจากนั้นเทศบาลควรขอความร่วมมือจากหน่วยงานราชการและเอกชนที่มีพื้นที่ว่างขนาดใหญ่ เช่น หน่วยงานทหาร โรงเรียน โรงพยาบาล วัด โรงงานอุตสาหกรรม ห้างสรรพสินค้า และสถานประกอบการ ในการปลูกต้นไม้และพัฒนาพื้นที่สีเขียวในบริเวณพื้นที่ว่าง รวมทั้งสนับสนุนให้เอกชนปลูกต้นไม้ในพื้นที่ว่าง โดยอาจจัดในรูปของโครงการประกวดต้นไม้ หรือพื้นที่สีเขียวแนวทางปฏิบัติในการเพิ่มพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนเมืองอย่างเป็นรูปธรรมสามารถลำดับขั้นตอนได้ดังต่อไปนี้

1. การสำรวจการใช้ประโยชน์พื้นที่ในเขตชุมชนเมือง และการจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาพื้นที่สีเขียว

เทศบาลทุกแห่งจะต้องสำรวจการใช้ประโยชน์พื้นที่ในเขตเทศบาลของตนเอง เพื่อจัดทำฐานข้อมูลโดยอาจจำแนกพื้นที่เป็นประเภทต่างๆ ได้แก่ พื้นที่สีเขียวบริการ (สวนสาธารณะ สนามกีฬาากลางแจ้ง สนามกอล์ฟ) แหล่งน้ำ ที่ลุ่ม ที่ว่าง พื้นที่เกษตรกรรม (สวนผัก ไร่นา เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ) พื้นที่ไม้ยืนต้น (สวนพฤกษศาสตร์ สวนรุกขชาติต้นไม้ริมถนน สวนไม้ผลยืนต้น) และพื้นที่พัฒนาแล้ว สำหรับเทศบาลนครซึ่งเป็นชุมชนขนาดใหญ่ และเทศบาลเมืองซึ่งเป็นชุมชนขนาดกลาง ควรขยายผลการจัดทำฐานข้อมูลดังกล่าวเป็นการจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาพื้นที่สีเขียว เพื่อใช้เป็นกรอบในการดำเนินงานระยะยาว

2. การจัดหาพื้นที่ว่างเพื่อพัฒนาเป็นพื้นที่สีเขียว

จากฐานข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินในข้อ 1 เทศบาลจะต้องจัดหาที่ว่างที่เหมาะสมเพื่อใช้ในการพัฒนาพื้นที่สีเขียวเพิ่มเติม โดยพิจารณาจากการกระจายของพื้นที่สีเขียวที่มีอยู่เดิม การกระจายของประชากร และความต้องการพื้นที่สีเขียวในชุมชน โดยในเบื้องต้นควรมุ่งเน้นไปที่พื้นที่ว่าง พื้นที่สองข้างเส้นทางคมนาคมทั้งทางบก และทางน้ำ ทางเท้า ชายฝั่ง พื้นที่รองรับน้ำเพื่อป้องกันน้ำท่วมการให้ได้ว่าซึ่งที่ดินที่จะนำมาใช้ในการเพิ่มพื้นที่สีเขียว นั้น มีได้หลายวิธีการ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะความเป็นเจ้าของพื้นที่ อันได้แก่ การขอใช้ที่ดินจากหน่วยงานราชการ สถาบันการศึกษา

ศาสนสถานและที่เอกชน การขอรับบริจาคที่ดิน การทำสัญญาเช่าระยะยาว การทำสัญญาแลกเปลี่ยนที่ดิน การออกพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดิน การซื้อที่ดินนอกจากพื้นที่ว่างต่างๆ ดังกล่าวแล้ว เทศบาลอาจสนับสนุนให้เอกชนจัดทำพื้นที่สีเขียวในรูปของสวนบนดาดฟ้า ระเบียง ริมหน้าต่าง ซึ่งเป็นการเสริมทัศนียภาพของเมืองให้สวยงาม ดังเช่นโครงการหน้าบ้านน่ามองของกรุงเทพมหานคร

3. การออกเทศบัญญัติเพื่อให้มีการพัฒนาพื้นที่สีเขียวในพื้นที่ว่าง

เทศบาลสามารถออกเทศบัญญัติ เรื่อง “ที่ว่าง” ตามกฎหมายควบคุมอาคารโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 8 (7) และมาตรา 9 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ประกอบกับมาตรา 60 (2) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งกระบวนกรออกเทศบัญญัติเป็นไปตามส่วนที่ 4 (มาตรา 60 ถึงมาตรา 64) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งเป็นกระบวนกรเดียวกับการออกเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี โดยมีเนื้อหาที่สำคัญซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการเพิ่มพื้นที่สีเขียวคือ ให้เพิ่มเติมนิยามคำว่า “ที่ว่าง” ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร โดยกำหนดว่า “.....ให้จัดพื้นที่สีเขียวไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของพื้นที่ว่างทั้งหมด และต้องปลูกไม้ยืนต้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของพื้นที่สีเขียวทั้งหมด” ทั้งนี้เทศบาลจะต้องมีการตรวจสอบ และบังคับใช้อย่างจริงจัง และไม่ควรมีการอนุญาตให้นำพื้นที่สีเขียวไปใช้เพื่อกิจการอื่นใดทั้งสิ้น

4. การจัดเตรียมงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่สีเขียว

เทศบาลจะต้องจัดเตรียมงบประมาณประจำปีเพื่อการพัฒนาพื้นที่สีเขียวจากเงินรายได้ของท้องถิ่น ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 นอกจากนี้เทศบาลยังอาจจัดทำโครงการพัฒนาพื้นที่สีเขียว เช่น โครงการจัดสร้างสวนพฤกษศาสตร์ โครงการจัดสร้างสวนรุกขชาติ โครงการพัฒนาแหล่งน้ำ และของบประมาณสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น ๆ อันได้แก่

4.1 รัฐบาล

4.2 องค์การบริหารส่วนจังหวัด

4.3 สำนักงานเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล กระทรวงมหาดไทย

4.4 กรมทางหลวง

4.5 การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย

4.6 มูลนิธิต่างๆ เช่นมูลนิธิโครงการราชพฤกษ์ มูลนิธิโตโยต้า

4.7 เอกชน เจ้าของสถานประกอบการ ห้างสรรพสินค้า

4.8 เงินบริจาค

4.9 ค่าธรรมเนียมการใช้บริการสวนสาธารณะ สวนสุขภาพ และลานกีฬา

นอกจากนี้เทศบาลยังอาจขอการสนับสนุนในรูปของสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ จากหน่วยงานอื่นๆ อาทิ

4.1 กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติฯ สนับสนุนกล้าไม้

4.2 กรมชลประทาน สนับสนุนการปรับปรุงแหล่งน้ำ

4.3 กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี สนับสนุนการปรับปรุงร่องน้ำ

4.4 สำนักงานสวนสาธารณะ กรุงเทพมหานคร สนับสนุนการฝึกอบรมเรื่องการปลูก

และตกแต่งต้นไม้

4.5 สถาบันการศึกษา สนับสนุนงานทางด้านวิชาการ

5. รูปแบบการพัฒนาพื้นที่สีเขียว

เทศบาลควรให้ประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมในการเสนอข้อคิดเห็น เพื่อกำหนดรูปแบบของพื้นที่สีเขียวที่ชุมชนต้องการ เช่น สวนหย่อม สวนสุขภาพ สนามกีฬา สนามเด็กเล่น สวนริมน้ำ สวนพฤกษศาสตร์ และสวนรุกขชาติ เป็นต้น ทั้งนี้เทศบาลจะต้องมีผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้และประสบการณ์ในการออกแบบตกแต่ง ปลูก และบำรุงรักษาพื้นที่สีเขียวให้คงอยู่อย่างยั่งยืน ในกรณีที่เทศบาลไม่มีบุคลากรที่มีความชำนาญ ควรจ้างที่ปรึกษาหรือส่งเจ้าหน้าที่เข้ารับการฝึกอบรมตามหน่วยงานต่างๆ พื้นที่สีเขียวที่สามารถดำเนินการได้ทันที ได้แก่ การปลูกต้นไม้ตามริมถนนทาง บาดวิถี และเกาะกลางถนนทุกเส้นทางในเขตเทศบาล สำหรับพื้นที่ในรูปของสวนหย่อมขนาดเล็กนั้น เทศบาลสามารถดำเนินการในบริเวณพื้นที่ว่างของเทศบาลหรืออาจขอใช้พื้นที่ว่างบางส่วนของหน่วยงานราชการ ศาสนสถาน หรือสถานศึกษาโดยเทศบาลเข้าไปช่วยดำเนินการในการพัฒนาให้เป็นพื้นที่สีเขียว และให้ประชาชนเข้าไปใช้บริการได้อย่างไรก็ตาม เทศบาลควรมีการจัดเตรียมพื้นที่เพื่อพัฒนาพื้นที่สีเขียวในรูปแบบของสวนพฤกษศาสตร์ หรือสวนรุกขชาติ ซึ่งจัดเป็นพื้นที่สีเขียวที่ให้ประโยชน์ทั้งด้านนันทนาการ การศึกษา และสิ่งแวดล้อมด้วย

การประเมินผลการพัฒนาพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนเมือง

การติดตามและประเมินผลเป็นขั้นตอนหนึ่งของโครงการพัฒนาต่างๆ รวมทั้งการพัฒนาพื้นที่สีเขียวก็ควรมีการติดตามประเมินผลด้วยเช่นกัน เพื่อติดตามประเมินผลดูว่าการดำเนินงานบรรลุตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์หรือไม่ หรือมีปัญหาและอุปสรรคอย่างไร เพื่อที่จะได้ดำเนินการแก้ไขต่อไป โดยปกติการติดตามและประเมินผลเป็นภาระหน้าที่โดยตรงของผู้ดำเนินการ และควรจะดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยจะต้องมีการกำหนดตัวชี้วัดเพื่อใช้ในกระบวนการติดตามและประเมินผลสำหรับตัวชี้วัดในการติดตามและประเมินผลการพัฒนาพื้นที่สีเขียว มีดังต่อไปนี้

1. ตัวชี้วัดด้านกายภาพ ได้แก่ จำนวนและขนาดของพื้นที่สีเขียวที่เพิ่มขึ้น
2. ตัวชี้วัดด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่ คุณภาพอากาศ อุณหภูมิ ปริมาณฝุ่นละออง ฯลฯ
3. ตัวชี้วัดด้านสังคม ได้แก่ ความพึงพอใจของผู้ใช้ประโยชน์ ความคิดเห็นต่อการให้บริการ

และจัดการ ฯลฯ

ข้อมูลต่างๆ ที่ได้นี้สามารถนำมาใช้ในการวางแผนและปรับปรุงกลยุทธ์ในการพัฒนาและการให้บริการของพื้นที่สีเขียวต่อไปในอนาคต

ข้อมูลทั่วไปอำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี

ประวัติความเป็นมา

ชื่อของบ้านแหลม เป็นชื่อเรียกตามสภาพภูมิประเทศที่เป็นแหลมยื่นลงไปในทะเล ซึ่งสันนิษฐานว่าเกิดจากตะกอนดินที่สะสมจากเปลือกหอยนานาชนิดทับถมกัน จนกลายเป็นแหลมยื่นออกไป บ้างก็ว่าเป็นลักษณะบ้านที่มียอดแหลม แบบทรงไทยอยู่มาก แต่เดิมนั้นท้องที่อำเภอบ้านแหลม มีฐานะในทางปกครองเป็นส่วนหนึ่งของแขวง 2 แขวง คือ ฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเพชรบุรี

จะขึ้นอยู่กับแขวงขุนชำนาญ ส่วนทางฝั่งตะวันตกขึ้นอยู่กับแขวงหลวงพรหมสาร เรียกชื่อตามทินนามของผู้เป็นนายแขวงปกครองอยู่ขณะนั้น ซึ่งต่อมาได้รับการจัดตั้งเป็นอำเภอขึ้น เมื่อปี พ.ศ. 2443

ในรัชกาลที่ 5 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยุบรวมกับอำเภอเมืองเพชรบุรี เมื่อ ร.ศ.120 พ.ศ. 2444 และต่อมากรมการอำเภอเมือง ได้แจ้งมณฑลเทศาภิบาลราชบุรีว่าท้องที่อำเภอเมืองเมืองเพชรบุรีนั้น มีพื้นที่กว้างขวาง มีพลเมืองถึง 60,000 เศษ เหลือกำลังเกินที่กรมการอำเภอเมืองจะสามารถตรวจตรารักษาความสงบเรียบร้อยให้ทั่วถึงได้ จึงได้ขอแยกอำเภอใหม่ ซึ่งพระยาอมรินทร์ฤไชย ข้าหลวงมณฑลเทศาภิบาลราชบุรี ได้มีใบบอกไปยังกระทรวงมหาดไทยเพื่อนำความกราบบังคมทูล ต่อมาในรัชกาลที่ 5 ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานนามอำเภอใหม่ว่า “อำเภอบ้านแหลม” เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2447 (ร.ศ.123)

สมัยอดีตนั้น อำเภอบ้านแหลมเป็นเสมือนเมืองท่าของเมืองเพชรบุรีที่ใช้เป็นที่ติดต่อค้าขายกับหัวเมืองอื่น ดังนั้นเมืองเพชรบุรีจึงเป็นเมืองท่าที่มีความรุ่งเรืองมาแต่ในอดีต จากการติดต่อซื้อขายกับต่างประเทศ โดยมีสินค้าหลักที่สำคัญก็น้ำตาลโตนดและเกลือสมุทร

แต่ความเป็นเมืองท่าเรือเล็กๆ ของสยามประเทศได้สิ้นสุดลง เมื่อได้มีสนธิสัญญาเบอร์นีที่ได้บังคับให้สยามมีการติดต่อค้าขายผ่านทางท่าเรือคลองเตยในกรุงเทพฯ เพียงแห่งเดียว ภายหลังสนธิสัญญาเบอร์นีได้มีผลบังคับแทนสนธิสัญญาเบอร์นีและได้ยกเลิกในรัชกาลต่อมา แต่รัฐบาลได้หันไปพัฒนาท่าเรือน้ำลึกที่แหลมฉบังแทน ทำให้การพัฒนาท่าเรือตามเมืองอย่างที่เคยมีมาแต่เดิมประชาชนที่อยู่ในอำเภอบ้านแหลมในอดีตซึ่งมักจะมีฐานะค้าขาย ภายหลังจึงได้มีการอพยพย้ายถิ่นฐานเข้าไปทำมาหากินในกรุงเทพฯ

สภาพการณ์ของอำเภอบ้านแหลม

เป็นพื้นที่ราบชายฝั่งทะเล พื้นที่ส่วนใหญ่มีน้ำทะเลท่วมถึง มีพื้นที่ทั้งหมด 13,713 ไร่

อาณาเขตตำบล

ทิศเหนือ ติดต่อกับ ตำบลบางตะบูนออก อ.บ้านแหลม จ.เพชรบุรี

ทิศใต้ ติดต่อกับ ตำบลท่าแร้ง, บางขุนไทร อ.บ้านแหลม จ.เพชรบุรี

ทิศตะวันออก ติดต่อกับ ชายฝั่งทะเลอ่าวไทย

ทิศตะวันตก ติดต่อกับ ตำบลบางครก อ.บ้านแหลม จ.เพชรบุรี

จำนวนประชากรของตำบล

จำนวนประชากร 14,997 คน และจำนวนครัวเรือนทั้งหมด 4,398 ครัวเรือน

ข้อมูลอาชีพของตำบล

ประชาชนตำบลบ้านแหลม บางส่วนประกอบอาชีพประมงพื้นบ้าน และการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายทะเล เช่น หอยแครง ฟาร์มหอยแมลงภู่ โปะะ ยอ บริเวรรอบปากอ่าว ไปถึงเขตทะเลชายฝั่ง รวมไปถึงการทำนาเกลือ และบ่อเลี้ยงกุ้งแบบธรรมชาติ

เรือประมง ตำบลบ้านแหลมมีเรือประมงขนาดเล็กมากมายที่ออกไปหาปลาชายฝั่งสามารถพัฒนาเป็นเรือรับนักท่องเที่ยวที่สนใจในกิจกรรมตกปลากลางทะเล ชมโป๊ะ โพงพาง ยอ และนั่งเรือท่องเที่ยวรอบปากอ่าวบ้านแหลม มีระบบนิเวศน์ตามแนวป่าชายเลน ตลอดจนชุมชนที่อาศัยอยู่บริเวณนั้น

ข้อมูลสถานที่สำคัญของตำบล

1. หลวงพ่อสัมฤทธิ์ วัดต้นสน มีพุทธลักษณะประทับยืนบนฐานยกพระหัตถ์ทั้งสอง ในลักษณะปางห้ามสมุทร เป็นแบบสมัยลพบุรี สูงประมาณ 80 ซม. พระอุระกว้าง 30 ซม. เนื้อโลหะ ทำด้วยทองสัมฤทธิ์ทั้งองค์ ประดิษฐาน ณ วิหารวัดต้นสน ตำบลบ้านแหลม อำเภอบ้านแหลม จังหวัด เพชรบุรี

2. หลวงพ่อสุโขทัย วัดในกลาง เป็นพระพุทธรูปสมัยสุโขทัย ปางมารวิชัย เป็นที่เคารพสักการะของชาวบ้านตำบลบ้านแหลมและประชาชนทั่วไป

3. วัดลักษณาราม

4. วัดศิระชะคาม

5. วัดอูตมิงค์

6. ที่ว่าการอำเภอบ้านแหลม

7. โรงพยาบาลบ้านแหลม

8. โรงเรียนบ้านแหลมวิทยา

เส้นทางการคมนาคม การเดินทางเข้าสู่ตำบล

จากจังหวัดเพชรบุรี มีเส้นทางเข้าสู่ตำบล 2 เส้นทาง คือ

1. ถนนเพชรบุรี-บ้านแหลมฝั่งตะวันออก ถึงที่ว่าการอำเภอบ้านแหลม ระยะทาง 12 กิโลเมตร

2. ถนนเพชรบุรี-บ้านแหลมฝั่งตะวันตก ถึงที่ว่าการอำเภอบ้านแหลม ระยะทาง 14 กิโลเมตร

ปัญหา และข้อจำกัด

1. ปัญหา สภาพแวดล้อมเสื่อมโทรม การกัดเซาะชายฝั่ง การทำลายพื้นที่ป่าชายเลน บริเวณชายฝั่งที่เป็นแนวป้องกันตามธรรมชาติ

2. ปัญหาการให้บริการสาธารณสุขปึก และสาธารณสุขการ เช่น ปัญหาเรื่องการประปา ไม่เพียงพอต่อความต้องการของผู้ใช้น้ำเนื่องจากมีการขยายตัวของเมืองและการเพิ่มขึ้นของประชากร ตลอดจนจำนวนนักท่องเที่ยวที่มีเพิ่มขึ้นในอัตราสูง ปัญหาการบริการด้านสาธารณสุขไม่เพียงพอต่อความต้องการ

3. การจราจรติดขัด ผิวจราจรแคบ นอกจากนี้ผิวจราจรไม่สามารถขยาย เนื่องจากอาคารริมถนนได้ก่อสร้างอาคารแล้วเป็นส่วนใหญ่ ไม่ว่าตามถนนสายหลักหรือแหล่งชุมชนแออัด

4. ปัญหาการปล่อยน้ำเสียลงทะเล น้ำในลำคลองเน่าเสีย

อำนาจหน้าที่ของอำเภอบ้านแหลม

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนอกจากหน้าที่ของเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาลแล้ว ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังได้กำหนดหน้าที่ของเทศบาลไว้ด้วยเช่นกันในมาตรา 16 ให้เทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (4) การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ
- (5) การสาธารณูปการ
- (6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (7) การพาณิชย์ และส่งเสริมการลงทุน
- (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (9) การจัดการศึกษา
- (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การส่งเสริมกีฬา
- (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย
- (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณูปโภคสถานอื่น ๆ
- (24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (25) การผังเมือง
- (26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (28) การควบคุมอาคาร
- (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- (31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

การที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ของเทศบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ไว้มากมายเช่นนี้ ก็เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งรวมทั้งเทศบาล ต้องเตรียมตัวรับการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ งบประมาณ และบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากรัฐบาล ตามทิศทางที่เป็นผลมาจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดแผนและขั้นตอนให้มีการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่จากหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

วรลักษณ์ คงอ้วน และพุดผพรรณ ศีตะจิตต (2550) ทำการศึกษาการจัดการพื้นที่สีเขียวในสถาบันการศึกษาตามแผนปฏิบัติการเชิงนโยบายด้านการจัดการพื้นที่สีเขียวชุมชนเมืองอย่างยั่งยืน มีวัตถุประสงค์ศึกษาประเภท สัดส่วนพื้นที่สีเขียวในสถาบันการศึกษาและเสนอแนะการจัดการพื้นที่สีเขียวที่สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการฯ โดยพิจารณามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิตเป็นกรณีศึกษา พบว่า พื้นที่สีเขียวแบ่งเป็น 6 ประเภท ได้แก่ 1) ถนนทางและความงามภูมิทัศน์ 2) อรรถประโยชน์ 3) รักษาสิ่งแวดล้อม 4) รื่นยาว 5) รกร้าง 6) สีเขียวพิเศษ คิดเป็นพื้นที่สีเขียวร้อยละ 64.36 นับเป็นพื้นที่สีเขียวยั่งยืน 2 ร้อยละ 30.03 ซึ่งสอดคล้องกับแผนปฏิบัติการฯ อย่างไรก็ตามเพื่อให้การจัดการพื้นที่สีเขียวเกิดประโยชน์อย่างเต็มที่จึงควรมีการวางแผนการจัดการเชิงนโยบายควรมีการดำเนินการเพิ่มเติมหรือมีดำเนินการต่อไปอย่างสม่ำเสมอ ได้แก่ การจัดทำแผนการจัดการพื้นที่สีเขียวยั่งยืนที่ระบุชัดเจนถึงแนวทางการดูแล รักษา การติดตามประเมินผล กิจกรรมหรือโครงการที่สนับสนุนให้เยาวชนเป็นผู้ดูแลพื้นที่สีเขียว ตลอดจนงบประมาณในการบริหารและจัดการที่มีอย่างต่อเนื่อง และแนวทางการจัดการเชิงพื้นที่คือ การดำรงไว้ของพื้นที่สีเขียวยั่งยืนที่มีอยู่เดิมและการเพิ่มพื้นที่สีเขียวยั่งยืนขึ้นใหม่

กฤษณะ ยมคุปต์ (2551 : 79-81) ได้ศึกษาเรื่อง นโยบายเมืองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก : ศึกษาเฉพาะกรณีการนำนโยบายสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ ผลการวิจัยพบว่า กรุงเทพมหานครประสบความสำเร็จในการนำนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติ ในส่วนของความต่อเนื่องของนโยบายการเพิ่มพื้นที่สีเขียว และนโยบายจัดหาหรือจัดสร้างระบบการระบายน้ำและป้องกันปัญหาน้ำท่วม กรุงเทพมหานครประสบปัญหาในการนำนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติในส่วนของนโยบายการลดจำนวน การกำจัด การแปรรูปขยะเป็นพลังงานทดแทน และการส่งเสริมและรณรงค์ให้มีการรีไซเคิล นโยบายการฟื้นฟูลำน้ำเจ้าพระยาและคูคลอง ในกรุงเทพมหานครจำนวน 1,165 แห่ง ให้กลับคืนสู่สภาพที่ดีดังเดิม และประสบปัญหาอื่นๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนกันระหว่างหน่วยงาน ปัญหาด้านงบประมาณ ปัญหาด้านบุคลากร ปัญหาการรณรงค์และประชาสัมพันธ์งานด้านสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานคร และปัญหาในการรณรงค์ให้ใช้พลังงานทางเลือก

พวงเพชร ธนสิน (2552) ศึกษาจำนวนและการกระจายตัวของพื้นที่สีเขียวในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ศึกษาศักยภาพและการให้บริการของพื้นที่สีเขียว รวมทั้งเสนอแนวทางในการเสริมสร้างภูมิทัศน์ของเทศบาลนครเชียงใหม่โดยการเพิ่มและการจัดการพื้นที่สีเขียวในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่

อย่างยั่งยืน ผลการศึกษา พบว่า เทศบาลนครเชียงใหม่มีพื้นที่สีเขียวจำนวน 7.7296 ตารางกิโลเมตร หรือ 4,831 ไร่ หรือในสัดส่วนร้อยละ 19 ของพื้นที่ทั้งหมด หรือ 32.91 ไร่ต่อประชากร 1,000 คน หรือ 52.65 ตารางเมตรต่อประชากร 1 คน ซึ่งเกินมาตรฐานที่ระบุไว้ที่ 2.5 ไร่ต่อประชากร 1,000 คน หรือ 4 ตารางเมตรต่อประชากร 1 คน โดยแขวงที่มีสัดส่วนพื้นที่สีเขียวต่อพื้นที่ทั้งหมด (ร้อยละ) เรียงจากมากที่น้อยที่สุดคือ แขวงนครพิงค์ (ร้อยละ 23.10) แขวงกาวิละ (ร้อยละ 22.05) แขวงศรีวิชัย (ร้อยละ 15.08) และแขวงเมืงราย (ร้อยละ 13.67) ซึ่งหากพิจารณาร่วมกับการใช้ที่ดิน จะพบว่า แขวงเมืงรายเป็นย่านธุรกิจการค้าที่มีการใช้ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นและ พาณิชยกรรมมาก ขณะที่แขวงนครพิงค์ แขวงกาวิละ และแขวงศรีวิชัย มีการใช้ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัย หนาแน่นน้อย และเกษตรกรรมอยู่มาก สำหรับแนวทางในการพัฒนาพื้นที่สีเขียวในเทศบาลนคร เชียงใหม่มี 6 ประการ ได้แก่ 1) ด้านการประชาสัมพันธ์ 2) ด้านการมีส่วนร่วม 3) ด้านเศรษฐกิจ 4) ด้านกฎหมาย 5) การเพิ่มศักยภาพการให้บริการของสวนสาธารณะ และ 6) การเพิ่มสวนสาธารณะแห่งใหม่ นอกจากนี้ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ยังมีพื้นที่ที่มีศักยภาพ สำหรับการพัฒนาให้เป็นพื้นที่สีเขียว 7 แห่ง คือ 1) พื้นที่ของเอกชน 2) สถานศึกษา 3) สถาบันศาสนา 4) สถาบันราชการ 5) โบราณสถาน 6) ริมลำน้ำสาธารณะ และ 7) ริมเส้นทางสัญจรและเกาะกลางถนน ซึ่งใน 7 แห่งนี้ พื้นที่ที่มีแนวโน้มในการพัฒนาได้มากที่สุดก็คือสถาบันศาสนา เพราะในเขตเทศบาล นครเชียงใหม่ มีวัดถึง 88 แห่ง และมีวัดร้างอีก 69 แห่ง รวมทั้งควรมีการพัฒนาสวนล้านนา ร. 9 ซึ่งเป็น สวนสาธารณะขนาดใหญ่ เพื่อให้มีการใช้พื้นที่อย่างคุ้มค่ามากขึ้นด้วย

ปนิษฐา ปฏิมธา (2553 : 67-68) ได้ศึกษาเรื่องการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างลักษณะ พื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนเมืองและปัจจัยที่มีผลต่อภาวะโลกร้อน กรณีศึกษาพื้นที่เขตปทุมวัน ผลการวิจัย พบว่า ลักษณะพื้นที่สีเขียวส่งผลต่อการลดอุณหภูมิและก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ (CO) ได้ดีที่สุด โดยสมการความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างลักษณะพื้นที่สีเขียวและอุณหภูมิบรรยากาศในปี 2544 2547 และ 2550 คือ $y = 21.924 - 2.606x$, $y = 26.355 - 4.013x$ และ $y = 19.918 - 2.054x$ ตามลำดับ ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างลักษณะพื้นที่สีเขียวกับก๊าซ CO ในปี 2544 2547 และ 2550 คือ $y = 8.861 - 0.206x$, $y = 5.772 - 0.722x$ และ $y = 4.650 - 1.521x$ ตามลำดับ ซึ่งปัจจัยที่ส่งผลต่อการลดปริมาณ ความเข้มข้นของก๊าซ CO นอกจากการเพิ่มปริมาณและคุณภาพของพื้นที่สีเขียว ยังประกอบด้วย ปัจจัยอื่น เช่น การลดปริมาณการจราจรและระบบขนส่งมวลชนควรมีประสิทธิภาพมากขึ้น ข้อเสนอแนะ ลักษณะและรูปแบบพื้นที่สีเขียว คือ พื้นที่สีเขียวควรมีค่า NDVI (ดัชนีพืชพรรณ) อยู่ในช่วง 0.2-1 โดยการพัฒนาลักษณะประเภทของต้นไม้และโภชนาการของพืช ได้แก่ การเติมปุ๋ยและแร่ธาตุที่จำเป็น ต่อการเจริญเติบโตของพืชให้สมบูรณ์ขึ้น ควรประกอบด้วยไม้ยืนต้นที่มีใบสีเขียวขนาดใหญ่ และ มีความหนาแน่น เพื่อสร้างร่มเงาและดูดซับก๊าซมลพิษ สวนหลังคาและสวนแนวตั้งควรพัฒนาในพื้นที่ กลุ่มอาคาร สิ่งก่อสร้าง การสนับสนุนด้านอื่นๆ ได้แก่ การกำหนดนโยบายและแผนงานที่ชัดเจน การกระจายอำนาจ การอนุรักษ์พื้นที่สีเขียวในเมือง และสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชน การวิจัยในครั้งต่อไปควรวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างพื้นที่สีเขียวที่มีต่อพื้นที่ข้างเคียงโดยรอบ และการกำหนดขอบเขตด้านพื้นที่ในระดับมหภาคเพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ในระดับเมืองต่อไป

สุกัลยา โตสินธุ์ (2554 : 76-77) ได้ศึกษาเรื่อง การบริหารจัดการพื้นที่สีเขียวแบบมีส่วนร่วม ในบริบทการขยายตัวของเมืองในโครงการสวนกลางมหานคร (บางกระเจ้า) อำเภอพระประแดง

จังหวัดสมุทรปราการด้วยเทคโนโลยีภูมิสารสนเทศ ผลการวิจัยพบว่า ในปี พ.ศ.2547 พื้นที่โครงการสวนกลางมหานครมีพื้นที่สีเขียวร้อยละ 71.68 และในปี พ.ศ. 2553 มีพื้นที่สีเขียวเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 74.05 จากนั้นได้ทำการคัดเลือกพื้นที่ที่เป็นสีเขียวแปลงใหญ่ๆ จากข้อมูลทางกายภาพ ซึ่งจะมีพื้นที่สีเขียวอยู่ใน 3 ตำบล คือ ตำบลบางกะเจ้า ตำบลบางกระสอบ และตำบลทรงคนอง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ที่เป็นที่ราชพัสดุที่กรมป่าไม้ดูแล รับผิดชอบ และผลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่าตำบลทรงคนอง มีศักยภาพสูงสุดในด้านการมีส่วนร่วม ถึงแม้ว่าพื้นที่สีเขียวจะลดลงจากปี พ.ศ.2547 จำนวนร้อยละ 0.83 หากเปรียบขนาดพื้นที่และจำนวนประชากร จำนวนครัวเรือนแล้วจะพบว่าตำบลทรงคนองมีพื้นที่ทั้งหมด 681.76 ไร่ มีความหนาแน่นของประชากร 12.07 คนต่อไร่ ความหนาแน่นของครัวเรือน 3.93 ครัวเรือนต่อไร่ ซึ่งมีความหนาแน่นมากที่สุด แต่ยังสามารถอนุรักษ์พื้นที่สีเขียวโดยการมีส่วนร่วมของชุมชนได้อย่างเข้มแข็ง โดยพบว่า ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการพื้นที่สีเขียวของตำบลในรูปของป่าชุมชนเมืองสวนป่าเกตุร่มเกล้า ซึ่งการมีส่วนร่วมเกิดจากทุกภาคส่วนอย่างบูรณาการ ทั้งภาครัฐ ส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน บริษัท ห้างร้าน และสถานศึกษา ได้ร่วมจัดกิจกรรมทั้งระยะสั้นและระยะยาว โดยมีกรมป่าไม้เป็นหน่วยงานสนับสนุนทางด้านเทคนิค วิชาการ และงบประมาณในการบริหารจัดการป่าชุมชน ส่วนชุมชนเองซึ่งมีความสัมพันธ์ในลักษณะเครือญาติ มีผู้นำชุมชนที่เข้มแข็ง มีความเสียสละสูง จริ่งจ้งในการปฏิบัติหน้าที่ สามารถพัฒนาและต่อยอดองค์ความรู้ได้อย่างรวดเร็ว ประกอบกับประชาชนในพื้นที่มีการศึกษาค่อนข้างสูง ซึ่งมีส่วนให้เกิดความรู้ความเข้าใจ และยังเข้ามามีบทบาทในการร่วมตัดสินใจใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ชุมชน มีการตั้งกฎระเบียบขึ้นเองจากภายในชุมชน ทำให้ชุมชนได้รับประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อม ทำให้เกิดความพึงพอใจการบริหารจัดการพื้นที่สีเขียวของตำบล และยังสามารถขยายเครือข่ายอีก 5 ตำบลในอำเภอพระประแดง ให้หันมาสนใจในการอนุรักษ์พื้นที่สีเขียว แต่ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต คือการสืบทอดเจตนารมณ์ของคนรุ่นถัดไป ซึ่งอาจมีแนวคิดต่างกันเนื่องจากในปัจจุบันสังคมรอบข้างได้พัฒนาไปสู่ความเป็นเมือง

ณพงศ์ นพเกตุ (2554) จัดทำโครงการการพัฒนาระบบการวางแผนผังชุมชนเชิงรุกโดยชุมชนกรณีผังแม่บทภูมิทัศน์เทศบาลตำบลปริก มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อสร้างแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนผัง เพื่อพัฒนาพื้นที่สีเขียวในชุมชนตำบลปริก อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา 2) เพื่อรณรงค์ให้ประชาชนในพื้นที่เห็นความสำคัญของการพัฒนา “ผังแม่บทภูมิทัศน์ชุมชน” เทศบาลตำบลปริก อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา โดยการใช้ธรรมชาติเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาด้านคุณภาพชีวิต และ 3) เพื่อพัฒนา Community-active Planning Model สำหรับการวางแผนผังชุมชนเชิงรุกโดยชุมชนระดับเทศบาลตำบล (CaP Guideline) ซึ่งในกรณีนี้เน้นที่ผังแม่บทภูมิทัศน์ชุมชนโดยชุมชนเอง วิธีการวิจัย โดยการทบทวนวรรณกรรม การศึกษาข้อมูลพื้นฐานด้านสภาพแวดล้อม เศรษฐกิจและสังคมของชุมชน การสำรวจภาคสนาม การทำแบบสอบถาม ตลอดจนการทำแผนที่จินตภาพชุมชน เพื่อที่จะนำข้อมูลมาสะท้อนกลับในที่ประชุมชาวบ้าน นำไปสู่การร่วมกันวางแผนผังแม่บทภูมิทัศน์โดยชุมชน โดยมีประชาชนเป็นผู้เล่นหลักในการสร้างโครงการ (Programming) และกำหนดลำดับความสำคัญของโครงการ (Prioritizing) และมีนักวิชาการและนักศึกษาเป็นผู้สนับสนุนทางหลักทฤษฎี ตัวอย่างเทคนิคการวางแผน ออกแบบและจัดทำนำเสนอทัศนียภาพอนาคต เป็นต้น (Technical support in Planning) นักวิชาการ นักศึกษาเหล่านี้ได้บูรณาการความรู้ที่ได้เรียนรู้มาจากทฤษฎีเข้ากับภาวะผู้นำของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ตลอดจน การสื่อสารทำความเข้าใจกับชาวบ้าน ซึ่งส่วนใหญ่

เป็นกลุ่มมุสลิมที่มีความเข้มแข็งทางสังคมอยู่แล้ว เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่ดี ท้ายที่สุดชาวบ้านปรักสามารถที่จะร่วมกันสร้างวิสัยทัศน์ภูมิทัศน์และโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้กับชุมชน และร่วมกันจัดลำดับความสำคัญในการใช้งบประมาณสำหรับโครงการต่างๆ เหล่านี้ ร่วมกับเทศบาลตำบลได้เป็นอย่างดี ผลการจัดทำโครงการชาวปรักจึงสามารถจัดวางลำดับสำคัญของโครงการต่างๆ ลงในแผนแม่บท 3 ปีและแผนงบประมาณประกอบของเทศบาลตำบลปรักได้อย่างลงตัว ซึ่งเขาเหล่านี้จะเป็นผู้ติดตามผลการปฏิบัติของโครงการเหล่านี้ด้วยตนเอง เราจึงเห็นได้ว่า ด้วย 1) การเป็นเจ้าของร่วมกัน (Collective ownership) 2) ความโปร่งใสตรงไปตรงมาและไว้วางใจได้ (Accountability) 3) ภาวะผู้นำ (Leadership) และ 4) กระบวนการวางแผนเชิงรุกโดยชุมชน (Community-Active Planning) จะทำให้ผังแม่บทภูมิทัศน์ชุมชนสามารถทำหน้าที่ที่แท้จริง นั่นคือ การสร้างเสริมคุณภาพชีวิตประชาชนความสะอาดสบายและปลอดภัย ร่วมกับสภาพแวดล้อมที่ยั่งยืนและมีสุนทรียภาพของชุมชน

สุพัทธมย์ ศิลารัตน์ (2554) ได้ทำการศึกษาการออกแบบพื้นที่สีเขียวเพื่อเพิ่มคุณภาพชีวิตผู้อยู่อาศัยในคอนโดมิเนียมเขตเมือง พื้นที่การศึกษาคอนโดมิเนียมโครงการ The MET สาทร การวิจัยมีวัตถุประสงค์ 5 ประการ คือ 1) วิเคราะห์สภาพการณ์การออกแบบพื้นที่สีเขียวในโครงการ 2) สำรวจคุณภาพชีวิตเพื่อศึกษาความต้องการของผู้อยู่อาศัย 3) วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการออกแบบพื้นที่สีเขียวกับคุณภาพชีวิต 4) ประเมินการออกแบบพื้นที่สีเขียวที่สัมพันธ์กับคุณภาพชีวิตโดยผู้เชี่ยวชาญ 5) เสนอแนะแนวทางการออกแบบพื้นที่สีเขียวเพื่อคุณภาพชีวิตของผู้อยู่อาศัย ผลการวิจัยพบว่าแนวทางการออกแบบพื้นที่สีเขียวเพื่อเพิ่มคุณภาพชีวิตผู้อยู่อาศัยในคอนโดมิเนียมเขตเมือง ควรเน้นไปที่ขนาดพื้นที่สีเขียว ตำแหน่งพื้นที่สีเขียวและระยะทางระหว่างอาคารพักอาศัยกับพื้นที่สีเขียว ผู้ได้รับประโยชน์จากการวิจัย ประกอบด้วย ผู้อยู่อาศัยในโครงการคอนโดมิเนียม ผู้ประกอบการด้านอสังหาริมทรัพย์ วงการวิชาชีพสถาปัตยกรรมและเป็นข้อมูลเพื่อเป็นพื้นฐานของการวิจัยต่อไป

จารุวงศ์ เรืองสุวรรณ (2556 : 131-144) ได้ศึกษาเรื่องผลสัมฤทธิ์การนำนโยบายการบริหารจัดการพื้นที่สีเขียวไปปฏิบัติในเขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร ผลการวิจัยพบว่า 1) นโยบายการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับพื้นที่สีเขียวจะต้องมีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกันเสมอระหว่างนโยบายสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลและนโยบายสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานคร โดยนโยบายสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลมุ่งไปสู่การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในเชิงกว้าง มองสภาพปัญหาในลักษณะของบูรณาการมากกว่าที่จะมุ่งไปสู่การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงในขณะที่นโยบายสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานครมีลักษณะเฉพาะเจาะจงในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมด้านพื้นที่สีเขียวที่ดีกว่า 2) การนำนโยบายการบริหารจัดการพื้นที่สีเขียวไปปฏิบัติ พบว่า มีความชัดเจนในวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย มีการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานให้กับฝ่ายที่รับผิดชอบแต่ละฝ่ายอย่างชัดเจน พร้อมกันนั้นผู้บริหารมีการกำกับดูแลเอาใจใส่ ให้การสนับสนุนทรัพยากรการดำเนินการอย่างเหมาะสม เน้นการมีส่วนร่วมจากทุกระดับ และมีความพร้อมของบุคลากรภายในหน่วยงานมีความมุ่งมั่นต่อการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความทุ่มเท เสียสละเพื่อขับเคลื่อนนโยบายพื้นที่สีเขียวให้บรรลุเป้าหมายเป็นไปตามความต้องการของประชาชน และ 3) วิธีการและรูปแบบการบริหารจัดการพื้นที่สีเขียว เป็นวิธีการสำคัญของสำนักงานเขตบางกะปิที่ใช้ในการดำเนินการพัฒนาพื้นที่สีเขียวภายในเขต โดยได้กำหนดรูปแบบการบริหารจัดการในลักษณะพื้นที่เป้าหมาย ได้แก่ พื้นที่สีเขียวในทนาการ พื้นที่สีเขียวส่วนบุคคล พื้นที่สีเขียวสาธารณูปการ พื้นที่สีเขียวสถาบัน และพื้นที่สีเขียว

ศาสนสถาน เป็นต้น พื้นที่สีเขียวเหล่านี้จะมีรูปแบบการพัฒนาแตกต่างกัน แต่อย่างไรก็ตามพื้นที่สีเขียวเหล่านี้มีความเหมาะสมอย่างยิ่งที่จะพัฒนาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยว แหล่งสันทนาการ และแหล่งศิลปะการผังเมือง

พรหมภัสสร ชุณหบุญญทิพย์ (2560 : 47-48) ได้ศึกษาเรื่องการท่องเที่ยวชุมชนกับการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมพื้นที่ชุ่มน้ำหนองไผ่หวาน บ้านดอนแดง อำเภอสว่างนครพนม ผลการวิจัยพบว่า ประชาชนท้องถิ่นส่วนใหญ่เห็นว่าการท่องเที่ยวชุมชนก่อให้เกิดประโยชน์เชิงเศรษฐกิจมากที่สุด คือ เกิดรายได้เพิ่มขึ้น รองลงมาคือ ได้รับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้น ผลการทดสอบสมมติฐานปรากฏว่า การได้รับรายได้จากการท่องเที่ยวชุมชนและความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนกับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนท้องถิ่นในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำหนองไผ่หวาน ไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ข้อเสนอแนะจากงานวิจัยครั้งนี้ รัฐควรตระหนักถึงการได้รับผลประโยชน์ด้านรายได้ของชุมชนอย่างเท่าเทียมควบคู่ไปกับการให้ความรู้ด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมแก่ชุมชน อันจะนำไปสู่การท่องเที่ยวชุมชนอย่างยั่งยืนในที่สุด

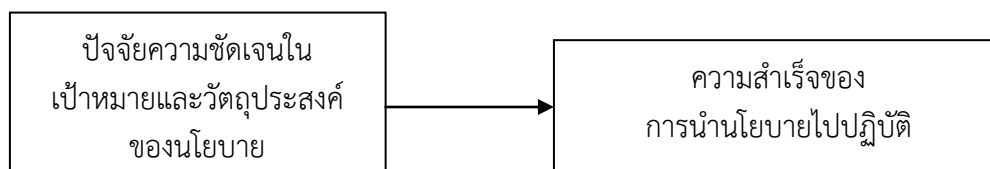
การสังเคราะห์กรอบแนวคิด

จากการทบทวนวรรณกรรมของนักวิชาการต่าง ๆ ในเรื่อง แนวคิดการนำนโยบายการจัดการพื้นที่สีเขียวไปปฏิบัติ ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ตัวปัจจัยที่สอดคล้องกับงานวิจัยครั้งนี้ คือ

- ปัจจัยด้านความชัดเจนในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ ได้สังเคราะห์มาจากแนวคิดของนักวิชาการนักวิจัย ประกอบด้วย แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter and Van Horn, 1975: 445-488) กล่าวว่า นโยบายต้องมีวัตถุประสงค์ที่เป็นรูปธรรมและมีมาตรฐานที่ชัดเจน เพื่อให้สะดวกต่อการประเมินผลการปฏิบัติงาน แมซมานเนียน และซาบาเทียร์ (Mazmanian and Sabatier, 1989: 20-39) กล่าวว่า การที่นโยบายจะได้รับการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์มากน้อยแค่ไหนขึ้นอยู่กับความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น ๆ ด้วย เพรสแมน และวิลด์ฟสกี (Pressman and Wildavsky, 1973: 3) ได้ศึกษาวิจัยพบว่า ปัจจัยด้านความชัดเจนของเป้าหมายส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายการสร้างงานแก่ชนกลุ่มน้อยในเมืองโอ๊คแลนด์ไปปฏิบัติ ซอร์ก (Sorg, 1983: 391-406) ได้ศึกษาวิจัยพบว่า พฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติแบบตั้งใจทำและทำตามได้สำเร็จ จะส่งผลต่อการการบรรลุเป้าหมายของนโยบายมากที่สุด วรเดช จันทรร (2554 : 129-146) กล่าวถึง ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผลยึดฐานคติที่ว่านโยบายหรือโครงการที่ประสบผลสำเร็จได้ขึ้นอยู่กับกำหนัดวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจน กล้า ทองขาว (2548 : 202-207) ได้ศึกษาวิจัยพบว่า ปัจจัยด้านความชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ศุภชัย ยาวะประภา (2550 : 101-118) กล่าวว่า ปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย วัตถุประสงค์ของนโยบายมีความชัดเจน ไม่คลุมเครือ สอดคล้องกับ มยุรี อนุমানราชธน (2553 : 220-226) กล่าวว่า ปัจจัยด้านความเข้าใจและเห็นพ้องต้องกันในวัตถุประสงค์ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุผล

อุทัย เลาหิเชียร (2543 : 313-315) กล่าวว่า เป้าหมายของนโยบายหรือมาตรการที่มีความชัดเจน ไม่สลับซับซ้อนเป็นปัจจัยที่ที่เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

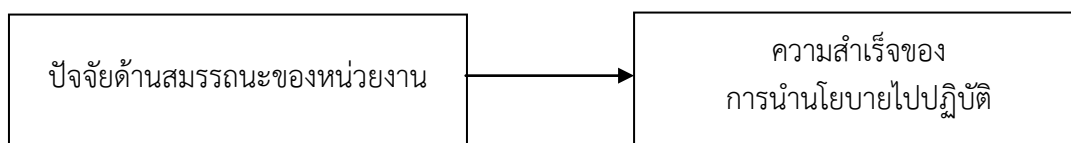
ตามแนวคิดของนักวิชาการที่กล่าวมา ผู้วิจัยแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงเหตุและผล ระหว่างปัจจัยด้านความชัดเจนในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังแสดงในภาพที่ 2.1



ภาพที่ 2.1 ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลระหว่างปัจจัยด้านความชัดเจนในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2. สมรรถนะของหน่วยงาน ได้สังเคราะห์มาจากแนวคิดของนักวิชาการนักวิจัย ประกอบด้วย เอ็ดเวิร์ด (George C. Edwards, 1980: 148) กล่าวว่า ปัจจัยด้านโครงสร้างระบบราชการ มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเนื่องจากโครงสร้างระบบราชการที่มีขนาดใหญ่และซับซ้อน โรเบิร์ต เซบbling (Robert H. Sebling, 1977: 108) ได้ศึกษาวิจัยพบว่า สาเหตุสำคัญในการดำเนินนโยบาย ด้านความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐกับกรมสวัสดิการสังคมในประเทศสหรัฐอเมริกา เกิดความล้มเหลวเนื่องจากปัญหาด้านลักษณะโครงสร้างขององค์การ ฮ็อกวูด และกันน์ (Hogwood and Gunn, 1984 : 23) กล่าวว่า แนวทางการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สำคัญแนวทางหนึ่งคือ การศึกษาลักษณะโครงสร้างขององค์การ พบว่า ส่งผลต่อประสิทธิผลในการนำนโยบายไปปฏิบัติ วรเดช จันทรร (2554 : 129-146) กล่าวถึง ตัวแบบด้านการจัดการที่มุ่งเน้นสมรรถนะขององค์การ เพราะเชื่อว่าประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับโครงสร้างองค์การที่เหมาะสม

ตามแนวคิดของนักวิชาการที่กล่าวมา ผู้วิจัยแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงเหตุและผล ระหว่างปัจจัยด้านสมรรถนะของหน่วยงานกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังแสดงในภาพที่ 2.2

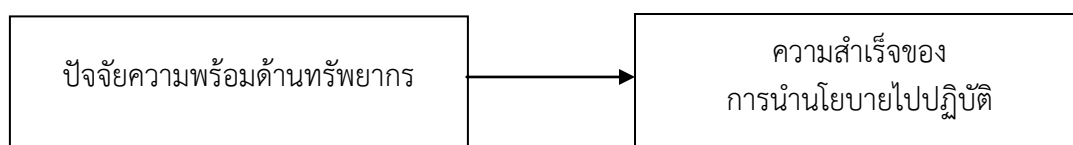


ภาพที่ 2.2 ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลระหว่างปัจจัยด้านสมรรถนะของหน่วยงานกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3. ความพร้อมด้านทรัพยากร ได้สังเคราะห์มาจากแนวคิดของนักวิชาการนักวิจัย ประกอบด้วย แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter and Van Horn, 1975 : 445-488) กล่าวว่า

ทรัพยากรของนโยบาย เช่น เงินหรือสิ่งจูงใจต้องมีอย่างเพียงพอ แมชมาเนียน และซาบาเทียร์ (Mazmanian and Sabatier, 1989: 20-39) กล่าวถึง ความสามารถของนโยบายในการวางโครงสร้าง การนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ การจัดสรรทรัพยากรทางการเงินตอนเริ่มต้นเอ็ดเวิร์ด (George C. Edwards, 1980: 148) เห็นว่าทรัพยากรที่สำคัญ เช่น บุคลากร ความชำนาญ สารสนเทศ สถาน ปฏิบัติงาน เครื่องมือ งบประมาณ ต้องมีอย่างเพียงพอ โรเบิร์ต เซบลิง (Robert H. Sebling, 1977) ได้ศึกษาวิจัยพบว่า ทรัพยากรของหน่วยงาน เช่น คน เงิน เป็นตัวแปรที่สำคัญในการทำให้นโยบายความ ร่วมมือระหว่างหน่วยงานประสบผลสำเร็จ วรเดช จันทรร (2554 : 129-146) ตัวแบบการจัดการ กล่าวถึง นโยบายที่ประสบผลสำเร็จขึ้นอยู่กับความพร้อมด้านวัสดุ อุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้ และงบประมาณที่เพียงพอ เช่นเดียวกับ ศุภชัย ยาวะประภา (2550: 101-118) ที่เห็นว่า ปัจจัยที่กำหนด ความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ขึ้นอยู่กับความพร้อมของทรัพยากร รวมถึง สิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ มยุรี อนุมานราชชน (2553: 220-226) กล่าวว่า เวลาและทรัพยากร ที่เพียงพอสำหรับการดำเนินงานเป็นปัจจัยที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุผล

ตามแนวคิดของนักวิชาการที่กล่าวมา ผู้วิจัยแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงเหตุและผล ระหว่างปัจจัยความพร้อมด้านทรัพยากรกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังแสดงในภาพ ที่ 2.3

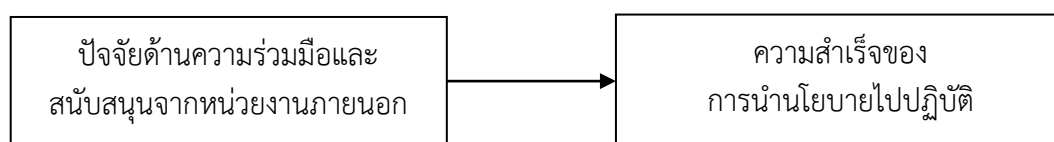


ภาพที่ 2.3 ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลระหว่างปัจจัยความพร้อมด้านทรัพยากรกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

4. ความร่วมมือและสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอก ได้สังเคราะห์มาจากแนวคิดของ นักวิชาการนักวิจัย ประกอบด้วย แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter and Van Horn, 1975: 445-488) กล่าวว่า การสนับสนุนจากสื่อมวลชนตลอดจนประชาชนโดยทั่วไปจะมีส่วนสำคัญอย่างยิ่ง ในการผลักดันให้นโยบายนั้นประสบผลสำเร็จ เพรสแมนและวิลด์ฟสกี (Pressman and Wildavsky, 1973: 3) ได้ศึกษาวิจัยพบว่า จำนวนหน่วยงานที่เข้าร่วมจำนวนมากในการนำนโยบายการสร้างงาน ของคนกลุ่มน้อยไปปฏิบัติมีความยากลำบากในการประสานกิจกรรมให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โรเบิร์ต เซบลิง (Robert H. Sebling, 1977) กล่าวว่า ประสิทธิภาพของการนำนโยบาย ด้านความร่วมมือ ระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐกับกรมสวัสดิการสังคมต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเป็นสำคัญ วรเดช จันทรร (2554 : 129-146) กล่าวถึง ตัวแบบทางการเมืองที่เชื่อว่าประสิทธิภาพของการนำ นโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวข้องกับการสนับสนุนจากนักการเมือง สื่อมวลชน กลุ่มอิทธิพลและ กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ กล้า ทองขาว (2548 : 202-207) ได้ศึกษาวิจัยพบว่า ประสิทธิภาพของการนำ นโยบายไปปฏิบัติจะต้องได้รับความร่วมมือจากหลายฝ่ายทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรต่างๆ ความร่วมมือจากประชาชน สื่อมวลชนในการช่วยเหลือ สนับสนุนเพื่อให้เกิดความร่วมมือร่วมกัน ปฏิบัติตามนโยบายเพื่อให้เกิดผลสำเร็จ ศุภชัย ยาวะประภา (2550 : 101-118) กล่าวว่า ความสัมพันธ์

ระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ยังมีมากเท่าใด ย่อมเกิดปัญหาเรื่องการประสานงานและการตัดสินใจมากเท่านั้น มยุรี อนุমানราชชน (2553 : 220-226) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลย่อมต้องมีหน่วยงานอื่นเข้ามาสัมพันธ์เกี่ยวข้องในลักษณะการพึ่งพา การติดต่อสื่อสาร และการประสานงานระหว่างหน่วยงานต้องมีระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ อุทัย เลาหวิเชียร (2543 : 313-315) กล่าวถึง การสนับสนุนจากผู้ปฏิบัติและจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ตามแนวคิดของนักวิชาการที่กล่าวมา ผู้วิจัยแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงเหตุและผลระหว่างปัจจัยด้านความร่วมมือและสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอกกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังแสดงในภาพที่ 2.4



ภาพที่ 2.4 ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลระหว่างปัจจัยด้านความร่วมมือและสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอกกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ส่วนการวัดความสำเร็จของการนำนโยบายการจัดการพื้นที่สีเขียวไปปฏิบัติ ผู้วิจัยได้ใช้ตัวชี้วัดด้านสังคมเป็นหลัก ประกอบด้วย 3 มิติ ที่มีความสอดคล้องกับงานวิจัยครั้งนี้ คือ

1. ด้านความพึงพอใจของประชาชน ได้สังเคราะห์มาจากแนวคิดของนักวิชาการนักวิจัย ประกอบด้วย ไฟรด์แลนเดอร์ และพิกเคิล (Friedlander and Pickle, 1968: 289-304) กล่าวว่า องค์ประกอบที่สำคัญของความสำเร็จคือ ความมากน้อยของการมีองค์การตอบสนองต่อความต้องการของสังคม เน้นที่หน่วยงานสามารถตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ ไม่ใช่เพียงเชิงปริมาณ แต่ครอบคลุมถึงคุณภาพ ความรวดเร็วและสัมพันธภาพที่ดี เช่นเดียวกับ นากามูระ และสมอลวูด (Nakamura & Smallwood, 1980:146-151) ที่กล่าวว่า การวัดผลหรือประเมินผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถวัดได้จากการตอบสนองความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ โดยมีเสียงสนับสนุนให้ดำเนินนโยบายนั้นมีมากขึ้นหรือลดลง สอดคล้องกับ วิลเลียม ดันน์ (William N. Dunn, 1981: 125-127) ที่กล่าวว่า ความพอใจหรือความพึงพอใจที่นโยบายสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ ต้องมีประสิทธิภาพสูงสุดในงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด แคลลี และโพเวลล์ (Kelly, McDaid, and Powell, 2005: 48-52) ได้ศึกษาพบว่า การให้บริการแก่ประชาชนจะประสบประสิทธิผลได้ ต้องมีการใช้บริการที่ดี สามารถตอบสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย สอดคล้องกับความเห็นด้านความพึงพอใจของ روبบิน (Robbin, 1997: 46-49), แคมป์เบลล์ (John Campbell, 1977: 36-45) นกตล ร่มโพธิ์ (2552 : 5) และกุลธน ธนาพงศธร (2544 : 303-304) เช่นเดียวกัน

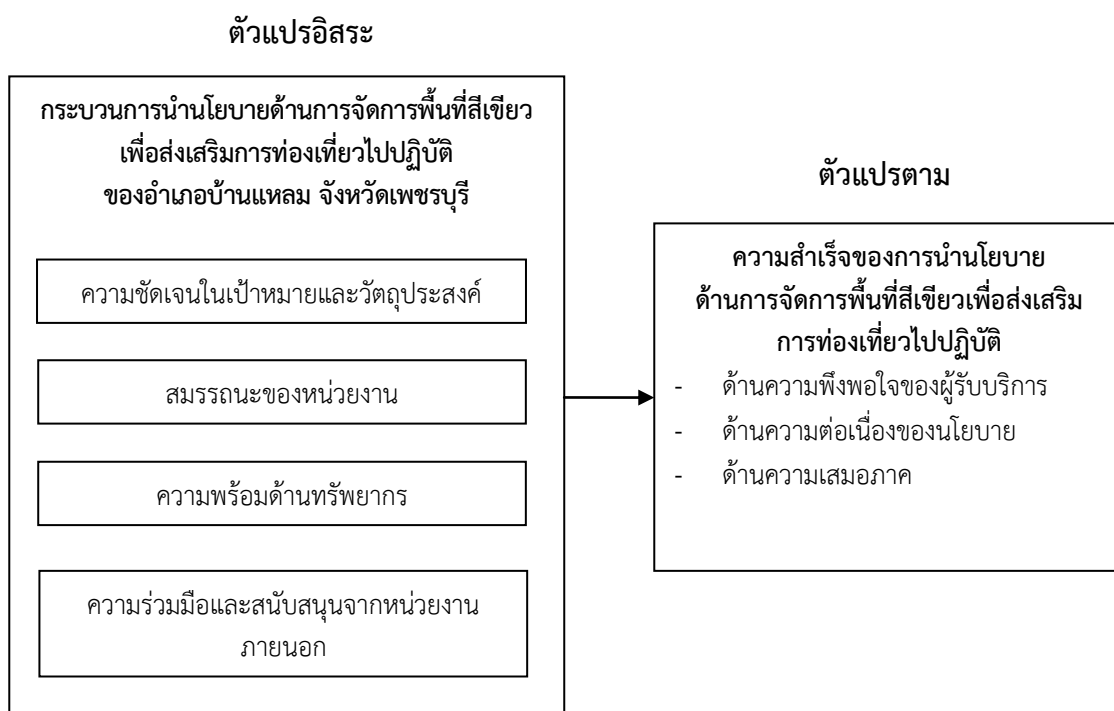
2. ด้านความต่อเนื่องของนโยบาย ได้สังเคราะห์มาจากแนวคิดของนักวิชาการนักวิจัย ประกอบด้วย ไฟรด์แลนเดอร์ และพิกเคิล (Friedlander and Pickle, 1968: 289-304) กล่าวว่า แนวทางการวัดประสิทธิผลแบบอัตวิสัยที่เน้นสอบถามความคิดเห็นจากผู้รับบริการ สามารถวัดได้จาก

ความต่อเนื่องในการให้บริการ มิลเลต (Millett, 1954: 397) กล่าวว่า การให้บริการอย่างต่อเนื่อง เป็นไปอย่างสม่ำเสมอ ยึดประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก สอดคล้องกับ กุลธนา พงศธร (2544 : 303-304) ที่กล่าวว่า หลักการให้บริการนั้น ๆ ต้องดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ มิใช่ทำๆ หยุดๆ ตามความพอใจของผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัติงาน (Jimerson, Burns, & Van Derheyden, 2007: 290) กล่าวว่า การจัดบริการสาธารณะ ประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับบริการควรได้รับ บริการอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

3. ด้านความเสมอภาคของนโยบาย ได้สังเคราะห์มาจากแนวคิดของนักวิชาการนักวิจัย ประกอบด้วย ไฟรด์แลนเดอร์ และพิกเคิล (Friedlander and Pickle, 1968: 289-304) กล่าวว่า แนวทางการวัดประสิทธิผลแบบอัตวิสัยที่เน้นสอบถามความคิดเห็นจากผู้รับบริการ สามารถวัดได้จาก ความเสมอภาคในการให้บริการ วิลเลียม ดันน์ (William N. Dunn, 1981: 125-127) กล่าวว่า เกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับหลักเหตุผลทางกฎหมายและสังคมจากการดำเนินนโยบาย ต้องคำนึงถึงการจัดสรร ผลประโยชน์หรือการให้บริการต่าง ๆ อย่างเสมอภาคและเป็นธรรม สอดคล้องกับ มิลเลต (Millett, 1954: 397) ที่กล่าวว่า ประชาชนทุกคนจะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันในแง่ของกฎหมาย ไม่มีการแบ่งแยกการให้บริการ มาตรฐานการให้บริการเดียวกันด้วยความเสมอภาค เช่นเดียวกับ แคทซ์ และคานห์ (Katz and Kahn, 1978 : 5) ที่กล่าวว่า หลักการสำคัญของการบริการลูกค้าทั้งในองค์การ ของภาครัฐและเอกชน ควรยึดหลักความเสมอภาคในการให้บริการแก่ลูกค้า บริการตามลำดับ ก่อนหลัง Jimerson, Burns, & Van Derheyden (2007: 290) กล่าวว่า การจัดสรรทรัพยากรการบริการ ควรขึ้นอยู่กับความต้องการลำดับความสำคัญและภาวะที่บุคคลหรือกลุ่มนั้นประสบปัญหา สอดคล้อง กับกุลธนา พงศธร (2544 : 303-304) ที่กล่าวว่า หลักการให้บริการที่ดีนั้น จะต้องให้แก่ผู้มาใช้ บริการทุกคนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ไม่มีการใช้สิทธิพิเศษแก่บุคคลหรือกลุ่มใดในลักษณะ แตกต่างจากกลุ่มคนอื่น ๆ อย่างเห็นได้ชัด

กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการสังเคราะห์กรอบแนวคิดและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ของนักวิชาการต่าง ๆ พบว่า การนำนโยบายการจัดการพื้นที่สีเขียวไปปฏิบัติมีปัจจัยที่สอดคล้องกับ งานวิจัย ประกอบด้วย 4 ปัจจัย ได้แก่ ความชัดเจนในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ สมรรถนะของ หน่วยงาน ความพร้อมด้านทรัพยากร และความร่วมมือและสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอก ส่วนมิติ การวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ วัดใน 3 มิติ ได้แก่ ด้านความพึงพอใจของ ผู้รับบริการ ด้านความต่อเนื่องของนโยบาย และด้านความเสมอภาค ดังภาพที่ 2.5



ภาพที่ 2.5 กรอบแนวคิดในการวิจัย