

## วิจารณ์และแนะนำหนังสือ

Theodore J. Lowi, Benjamin Ginsberg et al. *Poliscide* (New York : Macmillan Publishing Co., 1976) 306 pp.

แนวโน้มในการศึกษานโยบายสาธารณะ พอจะแบ่งออกได้เป็น 2 ระยะ<sup>1</sup> กล่าวคือ ระยะแรก คือประมาณกลางทศวรรษ 1960 ย้อนหลังไปนั้น การศึกษาโยบายสาธารณะมักจะเน้นปัญหาที่ว่าใครเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้น ๆ จะเห็นได้ว่าในระยะนี้มีทฤษฎีเกิดขึ้นหลายทฤษฎีด้วยกัน เช่น ทฤษฎีอิทธิพล ทฤษฎีกลุ่ม ทฤษฎีความมีเหตุมีผล ทฤษฎีสถาบัน ทฤษฎีระบบ ทฤษฎีระบบย่อย ฯลฯ ส่วนในระยะที่สอง คือ ประมาณกลางทศวรรษ 1960 เป็นต้นมานั้น นอกจากผู้ศึกษาโยบายสาธารณะจะเห็นว่าใครเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะแล้วยังตามต่อไปอีกว่า นโยบายนั้น ๆ เกิดขึ้นเมื่อใด ที่ไหน และมีผลกระทบต่อผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและต่อประชาชนอย่างไรบ้าง<sup>2</sup> กล่าวได้ง่าย ๆ ว่า ในระยะแรก ๆ ผู้คนมักจะสนใจเฉพาะ “เหตุ” ของนโยบายสาธารณะ แต่ในระยะหลัง “ผล” ของนโยบายสาธารณะกลับได้รับการเห็นมากกว่า ข้อแตกต่างอีกประการหนึ่งของการศึกษา

1. R.L. Krannich, “Toward The Study of Local Bureaucratic Politics in Thailand” A paper delivered at the 1978 Annual Meeting of the Association for Asian Studies, Chicago, Illinois, March 31 April 2, 1978.
2. P. Woll, *Public Policy* (Cambridge, Mass : Winthrop Publishers, Inc. 1974).
3. T.N. Clark, *Community Power and Policy Outputs : A Review of Urban Research* (Beverly Hill, California : Sage Publications, 1973). See also D. Easton, *A Systems Analysis of Political Life* (New York : John Wiley & Sons, 1965). p. 352.

สาธารณในสองระยะนี้ก็คือ ระยะแรกมักจะเน้นหนักในเรื่องทฤษฎีต่าง ๆ แต่ในระยะหลังการศึกษานโยบายสาธารณะ มักจะมีลักษณะเป็นการศึกษาเฉพาะกรณี หนังสือ *Poltscide* ของโลวี และกินสเบอร์ก็จัดอยู่ในประเภทหลังนี้

การศึกษาผลกระทบของนโยบายสาธารณะ (policy impact) นับว่าเป็นแนวโน้มที่มีความจำเป็นและรีบด่วน ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลเพียงง่าย ๆ สองประการ ประการแรก ไม่ว่านโยบายสาธารณะจะดีเลิศเลอเพียงใดก็ตาม แต่ถ้าหากผลของนโยบายนั้น ๆ สร้างความเดือดร้อนให้แก่ข้าราชการและประชาชนแล้ว เราจะเรียกว่าเป็นนโยบายที่ตีไม่ได้ เพราะแท้ที่จริงแล้วนโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐบาลที่บันทึกลความเป็นความตายให้แก่ใครก็ได้<sup>4</sup> ประการที่สอง การศึกษา ผลกระทบของนโยบายสาธารณะเปิดโอกาสให้รัฐบาลและข้าราชการสามารถประเมินคุณภาพการปฏิบัติงานในแต่ละโครงการว่าได้ก้าวหน้า หรือถอยหลังอย่างไรบ้าง เพราะการวางนโยบายสาธารณะโดยมิได้ติดตามดูผลที่เกิดขึ้นจากนโยบายนั้น ก็เท่ากับรัฐบาลมิได้ทำอะไรเลยนั่นเอง

ผลกระทบของนโยบายสาธารณะอาจจะมองได้หลายแง่หลายมุม หากมองในแง่ระยะเวลาผลกระทบของนโยบายสาธารณะอาจจะทราบได้ทันทีทันใด หรืออาจจะทราบได้ในระยะสั้นและระยะยาว หากมองในแง่ของชั้นตอน ผลกระทบของนโยบายสาธารณะอาจจะแบ่งออกได้เป็นผลกระทบชั้นแรก ชั้นที่สอง ชั้นที่สาม ฯลฯ ผลกระทบของนโยบายสาธารณะอาจจะเห็นได้โดยตรงหรือทางอ้อม เห็นได้ชัดหรือซ่อนเร้น ตั้งใจหรือไม่ตั้งใจ นอกจากนี้ผลกระทบของนโยบายสาธารณะอาจจะมีต่อบุคคล กลุ่มบุคคล สังคม สิ่งแวดล้อมทางกายภาพ โครงสร้างของระบบการเมือง input ของระบบการเมืองหรือต่อ output ของนโยบายของระบบในภายหลัง<sup>5</sup> และนี่คือเหตุผลที่ว่าทำไมนักวิชาการจึงไม่ค่อยจะศึกษาเรื่องนี้มากนัก เพราะเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก

4. G.L. Wamsley and M. Zald, *The Political Economy of Public Organizations* (Lexington : D.C. Heath and Co., 1973) p. 6.
5. J.G. Grumm, "The Analysis of Policy Impact" in F.I. Greenstein and N.W. Polsby (eds.) *Handbook of Political Science* (Reading, Mass. : Addison Wesley Publishing Co., 1975). p. 443

มาก อย่างไรก็ตามก็ตีหากเรามองในแง่ของขั้นตอน เราอาจจะแบ่งผลกระทบของนโยบายออกได้เป็นหลายขั้นตอนด้วยกันกล่าวคือ<sup>6</sup> (1) ขั้นประกาศใช้นโยบายหรือเปลี่ยนแปลงนโยบายเดิมเสียใหม่ ขั้นนี้อาจจะเรียกได้ว่าเป็นขั้นแถลงนโยบาย ซึ่งอาจจะออกมาในรูปของ พ.ร.บ. กฎษฎีกา มติ คำสั่ง หรือคำตัดสินของศาล เป็นต้น (2) ขั้นเตรียมการเพื่อนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการที่ข้าราชการจะต้องปรับปรุงพฤติกรรมของตนให้สอดคล้องกับนโยบาย สาธารณะ กล่าวคือ จะต้องจัดเตรียมเงิน คน วัสดุ อุปกรณ์ และเทคโนโลยี เพื่อปฏิบัติตามนโยบายสาธารณะนั้นๆ (3) ขั้นลงมือปฏิบัติตามนโยบายสาธารณะ เช่น มีการสัมภาษณ์ และจ่ายเงินให้แก่ผู้รับเงินช่วยเหลือตามนโยบายสาธารณะเกี่ยวกับการให้เงินสงเคราะห์แก่ประชาชน เป็นต้น (4) ผลกระทบขั้นแรก เป็นต้นว่า เมื่อผู้รับเงินสงเคราะห์ไปแล้ว จะนำเงินนั้นไปใช้จ่ายในทางใบบ้าง (5) ผลกระทบขั้นที่สอง ในขั้นนี้ผลกระทบอาจจะเป็น "ผลพลอยได้" จากผลกระทบขั้นแรก ตัวอย่างเช่น เมื่อรัฐบาลได้จ่ายเงินสงเคราะห์แก่คนยากจนไปแล้ว อาจจะมีผลกระทบไปถึงบุคคลกลุ่มอื่น ๆ ด้วย เช่น เจ้าของบ้านเช่าอาจจะประกาศขึ้นค่าเช่า หรือราคาสินค้าอาจจะสูงขึ้นกว่าเดิม เป็นต้น (6) ผลกระทบขั้นระบบ ผลกระทบในขั้นนี้ มีลักษณะคล้ายคลึงกับผลกระทบขั้นแรก แต่ผลกระทบขั้นระบบมีอาณาบริเวณกว้างขวางกว่าและรุนแรงมากกว่า เป็นต้นว่า เงินสงเคราะห์ที่รัฐบาลจ่ายให้กับประชาชน อาจจะทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ (7) ผลกระทบในขั้น feedback ได้แก่การนำเอาผลกระทบซึ่งเกิดจาก output ครั้งที่แล้วมาพิจารณาเพื่อบรรจุเป็น input ในครั้งต่อไป ซึ่งทำให้นโยบายเดิมได้รับการแก้ไขปรับปรุงให้เป็นนโยบายใหม่ อันจะทำให้เกิดเป็นวงจรอีกครั้งหนึ่ง

ผลงานของโลวีและกินสเบอร์ก เป็นการศึกษาติดตามดูผลกระทบของนโยบายของคณะกรรมการพลังงานปรมาณู (Atomic Energy Commission-AEC) ในการกำหนดสถานที่ตั้งเตาแยกปรมาณูที่หมู่บ้านเวสต์ตัน อิลลินอยส์ ในนครชิคาโก ซึ่งมีผลทำให้ประชาชนในหมู่บ้านนี้ประมาณ 100 หลังคาเรือนต้องอพยพถิ่นที่อยู่โดยไม่สมัครใจ ถ้ามองอย่างผิวเผินแล้วจะเห็นเมื่อรัฐบาลกลางได้จ่ายเงินเวนคืนค่าที่ดินให้แก่ประชาชนไปแล้ว เรื่องก็น่ายุติลงแค่นั้น แต่ใน

6. *Ibid.*, pp. 444 - 445.

ความเป็นจริงนั้นโลวีพบว่า AEC ได้ตัดสินใจเลือกเอาเวสต์กันเป็นสถานที่ตั้งเตาแยกปรมาณูไว้ล่วงหน้าเป็นเวลานานแล้วทั้ง ๆ ที่ก่อนหน้านี้ AEC และ National Academy of Science ได้เคยตกลงกันว่า สถานที่ตั้งเตาแยกปรมาณูควรจะมีมาตรฐานอะโรบียง จึงจะถือว่าเหมาะสม แต่ในภายหลัง AEC ด้วยความร่วมมือของเจ้าหน้าที่และหน่วยราชการชั้นรองของนครชิคาโก พยายามลดมาตรฐานเหล่านั้นลงเพื่อจะเลือกเอาเวสต์กัน เป็นสถานที่ตั้งเตาแยกปรมาณูให้ได้ ทั้ง ๆ ที่รัฐบาลมีโอกาสที่จะเลือกสถานที่อื่น ๆ อีกหลายแห่งและมีความเหมาะสมกว่า ผลที่ตามมาก็คือ ประชาชนในเวสต์กัน ต้องประสบเหตุการณ์ดังกล่าวแล้ว และแม้ว่าจะได้พยายามกักค้ำนโยบายของรัฐบาลในครั้งนั้นแล้วก็ตาม เมืองเวสต์กันจึงต้อง “ถูกฆ่า” โดยน้ำมือของเจ้าหน้าที่ระดับล่างของ AEC และด้วยความร่วมมือของนักธุรกิจของชิคาโก ซึ่งมุ่งแสวงหาผลประโยชน์โดยไม่คำนึงถึงมนุษยธรรม

จากผลงานของโลวีและกินสเบอร์กสะท้อนให้เห็นข้อเท็จจริงหลายประการ กล่าวคือ ประการแรก การศึกษาเรื่องผลกระทบของนโยบายสาธารณะสะท้อนให้เห็นว่า แม้แต่ประชาชนในประเทศประชาธิปไตย ก็อาจจะต้องประสบเคราะห์กรรมเช่นเดียวกับประชาชนในประเทศเผด็จการ หากตนเองไม่มีความสามารถ หรือมีกำลังต่อรองทางการเมืองเพียงพอที่จะสู้รบปรบมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลได้ ประการที่สอง นโยบายสาธารณะบางอย่างอาจจะมี “หลักการ” ที่ดีมาก แต่ในทางปฏิบัติกลับมีผลกระทบในทางลบ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ระดับรองมิได้ปฏิบัติตามหลักการเช่นนั้น ประการที่สาม การศึกษาเรื่องผลกระทบของนโยบายสาธารณะมีความยุ่งยากมากกว่าการศึกษาเรื่องการกำหนดนโยบายสาธารณะ เพราะว่าผลกระทบจะปรากฏออกมาให้เห็นจะต้องกินเวลานาน นอกจากนี้ ในการศึกษาการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้น เรายึดนโยบายสาธารณะเป็นตัวแปรคงที่ และปัจจัยอื่นเป็นตัวแปรตาม แต่ในการศึกษาผลกระทบของนโยบายสาธารณะนั้น นโยบายสาธารณะกลับจะต้องเปลี่ยนสภาพเป็นตัวแปรอิสระเสียเอง จึงทำให้มีปัญหาทางด้าน methodology เป็นอันมาก

ติน ปรัชญพฤทธิ์