

## การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะตามแนวทางศึกษาใหม่\*

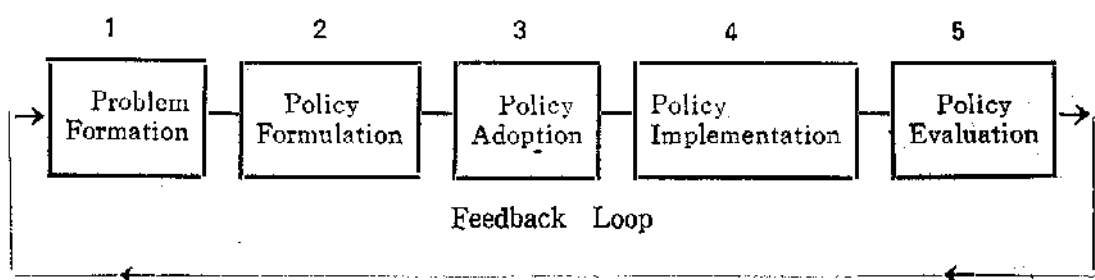
นโยบายสาธารณะเป็นเรื่องที่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่นเลือกดำเนินการหรือไม่ดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาใดปัญหาหนึ่ง อันที่จริง นโยบายสาธารณะมิใช่เป็นของใหม่สำหรับในวงการศึกษาวិชาการศาสตร์ ทั้งนี้จะเห็นได้จากข้อเขียนต่าง ๆ ของนักปรัชญาทางการเมืองยุคต้น ๆ ที่แสดงความสนใจในการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลต่อกำลังหรือแรงผลักดันนานาประการที่ช่วยในการกำหนดนโยบายสาธารณะรวมตลอดจนผลกระทบของนโยบายสาธารณะที่มีต่อสังคม แต่ความสนใจในทางรัฐศาสตร์เช่นว่านี้มีได้มุงที่นโยบายสาธารณะโดยตรง หากแต่เป็นการศึกษาวิเคราะห์ สถาบันต่างๆ ในฐานะเป็นผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ<sup>1</sup> เช่น ศึกษาสถานิติบัญญัติ ประธานาธิบดีหรือคณะรัฐมนตรี และศาลสถิตย์ยุติธรรม เป็นต้น ความสัมพันธ์ระหว่างการจัดระเบียบการดำเนินการของสถาบันต่างๆ กับเนื้อหาหรือสาระของนโยบายโดยทั่วไปไม่ได้รับความสนใจจากนักวิชาการรัฐศาสตร์แต่อย่างใด แม้ในยุค “พฤติกรรมศาสตร์” สมัยใหม่ที่นักรัฐศาสตร์ได้เปลี่ยนความสนใจไปในการศึกษาและวิเคราะห์กระบวนการและพฤติกรรมในทางการเมือง และการศึกษานโยบายสาธารณะในรูปของการพรรณนาถึงกระบวนการต่าง ๆ ในการกำหนดนโยบายสาธารณะว่ามีขั้นตอนอย่างไร ได้รับความสนใจจากนักวิเคราะห์นโยบายมากยิ่งขึ้น แต่วิธีการศึกษาดังกล่าวนี้ก็ได้ศึกษาถึงความสัมพันธ์ของขั้นตอนต่างๆ ในการกำหนดนโยบายที่มีต่อกัน ความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการและพฤติกรรมในการกำหนดนโยบายกับสาระของนโยบายว่ามีอยู่อย่างไร<sup>2</sup>

\* ในภาคการศึกษาที่สองของปีการศึกษา 2521 นี้ ผู้เขียนตั้งใจจะเปิดสอนวิชาการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะในคณะรัฐประศาสนศาสตร์ หากนักศึกษาที่ลงทะเบียนวิชานี้มีจำนวนมากพอที่จะเปิดทำการสอนได้ ผู้สนใจโปรดติดต่อและสอบถามรายละเอียดได้จากผู้เขียน ณ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ (ตึก 1) ห้อง 414 หรือหมายเลขโทรศัพท์ภายใน 304

ความพยายามที่จะวิเคราะห์นโยบายสาธารณะตามแนวทางศึกษาใหม่เพิ่งเริ่มขึ้น ไม่นานนี้เอง ปัจจุบันความสนใจของวิชาการรัฐศาสตร์ได้หันมามุ่งศึกษาวิเคราะห์นโยบายสาธารณะโดยตรงมากขึ้น กล่าวคือ พยายามที่จะบรรยาย และอธิบายถึงปัจจัยสภาพแวดล้อมต่างๆ ที่ผลักดันให้รัฐบาลต้องมีหรือไม่มีนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่ง และผลที่เกิดขึ้นจากการมีและไม่มีนโยบายนั้น รวมทั้งพยายามที่จะคาดการณ์ล่วงหน้าว่า หากรัฐบาลตัดสินใจให้มีหรือไม่มีนโยบายในเรื่องใดเรื่องหนึ่งแล้ว จะมีผลกระทบอะไรบ้างแก่ใครในระบบการเมืองและสังคม<sup>8</sup> (ดูตัวแบบในการศึกษาจากภาพที่ 2)

วัตถุประสงค์ที่สำคัญของบทบรรณาธิการนี้เพื่อเสนอตัวแบบในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะตามแนวทางศึกษาใหม่โดยเปรียบเทียบกับตัวแบบดั้งเดิม (Traditional Model) ที่ใช้ในการวิเคราะห์นโยบาย พร้อมทั้งได้พยายามชี้ให้เห็นถึงข้อได้เปรียบและเสียเปรียบที่สำคัญๆ ของแต่ละตัวแบบว่ามีอยู่อย่างไรโดยสังเขป โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับระเบียบวิธีการศึกษา (Methodology) ว่าจะเป็นประโยชน์ต่อการสร้างทฤษฎีในการศึกษานโยบายสาธารณะเพียงใด ทั้งนี้ เพื่อกระตุ้นเตือนให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์และกันคว้าศึกษาวิทยาการแขนงนี้ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับการวิเคราะห์นโยบายตามแนวการศึกษาใหม่นี้ ผู้เขียนจะได้นำมาเสนอในรูปของบทความทางวิชาการในโอกาสต่อไป

ในการวิเคราะห์ตัวแบบดั้งเดิมนั้นจะเสนอเฉพาะตัวแบบที่มุ่งศึกษากระบวนการต่างๆ ของการกำหนดนโยบายเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะในปัจจุบัน นักวิเคราะห์นโยบายสาธารณะจำนวนไม่น้อยที่ไม่คุ้นเคยกับการวิเคราะห์ตามแนวทางศึกษาใหม่ ยังนิยมใช้วิธีศึกษาแบบดั้งเดิมอยู่



ภาพที่ 1 ตัวแบบการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบาย  
(A Policy Process Model)

จากภาพที่ 1 จะเห็นได้ว่า กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้นโดยทั่วไปมักจะประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ 5 ขั้นตอนด้วยกัน คือ

ขั้นตอนที่ 1 เป็นขั้นตอนที่เรียกว่า การก่อรูปของปัญหา (problem formation) คำถามที่สำคัญ ๆ ที่นักวิเคราะห์นโยบายมักจะใช้ในการถามเพื่อหาคำตอบในขั้นตอนนี้ก็คือ อะไรคือปัญหา นโยบาย อะไรทำให้ปัญหานี้เป็นปัญหาสาธารณะ ปัญหาดังกล่าวจัดอยู่ในระเบียบวาระการดำเนินงานของรัฐบาลในฐานะปัญหาสาธารณะได้อย่างไร

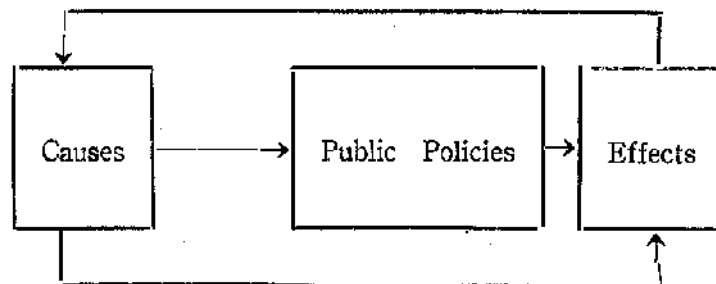
ขั้นตอนที่ 2 เป็นขั้นตอนเกี่ยวกับการพิจารณาทางเลือกต่าง ๆ ของนโยบาย (policy formulation) เพื่อใช้แก้ปัญหาใดปัญหาหนึ่ง ในขั้นตอนนี้มีคำถามที่สำคัญที่จะต้องหาคำตอบก็คือ การพิจารณาทางเลือกต่าง ๆ ของนโยบายเพื่อใช้แก้ปัญหาในขั้นตอนที่ 1 นั้นทำได้อย่างไร ใครบ้างที่เป็นผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดทางเลือกต่าง ๆ ดังกล่าว

ขั้นตอนที่ 3 เรียกว่า การตัดสินใจเลือกนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่ง (policy adoption) คำถามที่มักจะใช้ถามในขั้นตอนนี้ก็คือ นโยบายที่ได้เลือกไว้ในการแก้ปัญหานี้ได้กระทำในรูปของกฎหมายหรือรูปใด มีการกำหนดเงื่อนไขสำหรับนโยบายนั้นอย่างไร ใครเป็นผู้พิจารณาปรับใช้นโยบายนั้น

ขั้นตอนที่ 4 เป็นขั้นตอนที่เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผล (policy implementation) โดยปกติมักจะทำในรูปโครงการต่าง ๆ ซึ่งอาจจะมีมากกว่าหนึ่งโครงการก็ได้ คำถามที่มักจะใช้ถามในขั้นตอนนี้ก็คือ ได้มีการปฏิบัติอย่างใดหรือไม่เพื่อให้นโยบายบรรลุผลตามเป้าหมาย ถ้ามีการกระทำดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อนโยบายอย่างไร

ขั้นตอนที่ 5 เป็นขั้นตอนที่เกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายว่าให้ผลเป็นอย่างไร (policy evaluation) เป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดขั้นตอนนี้ เพื่อจกัทราบว่านโยบายที่นำไปปฏิบัตินั้นมีประสิทธิภาพเพียงใด คำถามที่สำคัญ ๆ ของขั้นตอนนี้ก็คือ เราใช้อะไรเป็นเครื่องวัดประสิทธิภาพหรือผลของนโยบาย ใครเป็นผู้ประเมินผลของนโยบาย ผลของการประเมินนโยบายเป็นอย่างไร มีการเรียกร้องให้เปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกนโยบายดังกล่าวหรือไม่

ตัวแบบวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบายดังกล่าวข้างต้น (a policy process model) มีข้อเสียเปรียบที่สำคัญ ๆ หลายประการ เช่น เป็นตัวแบบวิเคราะห์นโยบายสาธารณะที่ไม่ได้เอื้ออำนวยในการวิเคราะห์เนื้อหาหรือสาระของนโยบาย วิธีศึกษานี้มุ่งวิเคราะห์ขั้นตอนต่าง ๆ ในการกำหนดนโยบายว่ามีอยู่อย่างไร โดยได้ศึกษาว่า แต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์กันอย่างไร (โปรดสังเกตเส้นตรงซึ่งไม่ใช่ลูกศร) แบบวิธีศึกษานี้จะชี้ให้เห็นโดยนัยว่านโยบายเป็นเรื่องของรัฐบาลที่จะเป็นผู้กำหนดขึ้น โดยมองข้ามไปว่า แท้จริงยังมีปัจจัยสภาพแวดล้อมอื่น ๆ ที่เป็นตัวกำหนดนโยบายหรือเป็นแรงผลักดันให้รัฐบาลต้องกำหนดนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น สถานการณ์หรือความร้ายแรงของปัญหา ความต้องการหรือข้อเรียกร้องจากประชาชน และกลุ่มผลประโยชน์ ความกดดันจากภายนอกประเทศ และทัศนคติของผู้ตัดสินใจ นโยบายต่อปัญหาที่มีอยู่ ฯลฯ เป็นต้น นอกจากนี้ผู้นิยมใช้ตัวแบบนี้ส่วนมากใช้ตัวแบบวิเคราะห์นโยบายใดนโยบายหนึ่งในรูปของการศึกษา กรณีตัวอย่างเช่น นโยบายสาธารณสุข นโยบายการศึกษา และนโยบายการป้องกันประเทศ เป็นต้น ผลก็คือ ผลงานศึกษาจากการใช้ตัวแบบนี้ มักจะมีผู้วิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่สามารถที่จะตั้งเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไป หรือทฤษฎีได้ กล่าวโดยสรุปแล้ว ประโยชน์ของตัวแบบนี้ที่พอจะเห็นได้ชัดก็คือ ส่วนใหญ่จะใช้ประโยชน์ในการอธิบายว่านั่นคืออะไร (What is it?) บางครั้งอาจใช้วิเคราะห์ถึงเหตุผล (Why?) โดยอาศัยเหตุผลธรรมดา ๆ ว่าน่าจะเป็นเพราะอะไร มากกว่าที่จะอาศัยการวิเคราะห์เชิงปริมาณ โดยใช้เทคนิคทางสถิติมาช่วย

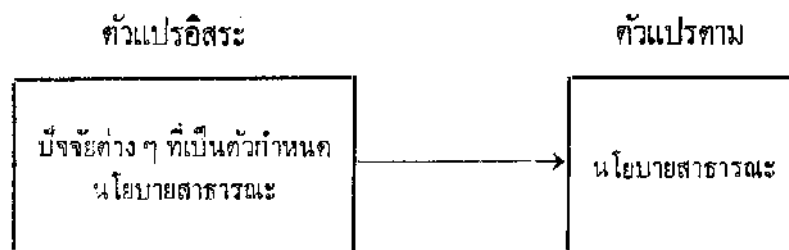


ภาพที่ 2 การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะตามแนวทางศึกษาใหม่  
(A New Approach to Public Policy Analysis)

เพื่อแก้ไขข้อเสียเปรียบของตัวแบบการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบาย นักวิเคราะห์นโยบายกลุ่มหนึ่งจึงได้ร่วมกันคิดค้นตัวแบบสำหรับการศึกษาวิเคราะห์นโยบายขึ้นใหม่ ดังได้แสดงไว้ในภาพที่ 2

ตัวแบบใหม่นี้ประกอบด้วยลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ กล่าวคือ ประการแรก ตัวแบบนี้มุ่งวิเคราะห์ศึกษาถึงความสัมพันธ์ของตัวแปรต่างๆ ในฐานะที่เป็นเหตุและเป็นผลต่อกัน ประการที่สอง วิธีวิเคราะห์ศึกษาตามแนวใหม่นี้ มุ่งความสนใจที่ตัวนโยบายสาธารณะโดยตรงเป็นสำคัญ ประการที่สาม ตัวแบบวิเคราะห์นี้ประกอบด้วยตัวแปรที่สำคัญ ๆ 3 ตัว คือ ตัวแปรที่เป็นสาเหตุหรือแรงผลักดันให้รัฐบาลต้องมีนโยบายสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง (causes) หรือนโยบายสาธารณะที่รัฐบาลได้กำหนดขึ้น (public policies) และผลของการปฏิบัติตามนโยบาย (effects)

จากตัวแบบใหม่นี้จะเห็นได้ว่า เราอาจศึกษา นโยบายสาธารณะ ในฐานะที่เป็นตัวแปรตาม (dependent variable) และตัวแปรอิสระ (independent variable) ในฐานะตัวแปรตาม เราอาจศึกษาวิเคราะห์โดยถือปัจจัยต่างๆ ที่เป็นแรงผลักดันให้รัฐบาลต้องกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นตัวแปรอิสระ ส่วนนโยบายสาธารณะนั้นเป็นตัวแปรตาม ดังแผนผังที่ได้แสดงไว้ข้างล่างนี้

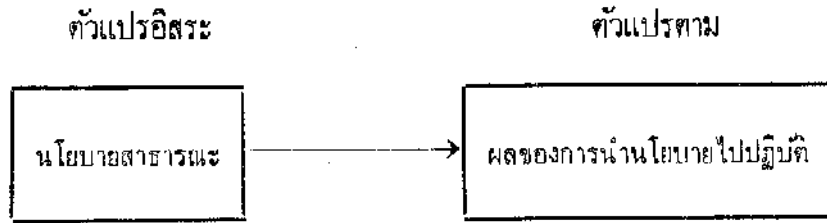


ภาพที่ 3 ตัวกำหนดนโยบายสาธารณะ

(Major Determinants of Public Policy)

กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือเป็นการศึกษา ปัจจัยที่สำคัญที่เป็นตัวกำหนดนโยบายสาธารณะ ส่วนในฐานะตัวแปรอิสระนั้น เราอาจวิเคราะห์ได้ว่า เมื่อนำนโยบายที่รัฐบาลกำหนดไปปฏิบัติแล้ว จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบการเมืองและสังคมอย่างไร กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ

เรามองนโยบายสาธารณะในฐานะเป็นตัวแปรอิสระ ส่วนผลของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นถือว่าเป็นตัวแปรตาม ดังแผนผังข้างล่างนี้



ภาพที่ 4 ตัวแบบการศึกษาผลกระทบของนโยบายสาธารณะ  
(A Policy Impact Study Model)

ทั้งนี้อาจพิจารณาศึกษาเฉพาะนโยบายใดนโยบายหนึ่ง หรือเปรียบเทียบนโยบายต่าง ๆ ในประเทศเดียวกัน (cross-sectional analysis) หรือเปรียบเทียบนโยบายที่คล้ายคลึงกันในประเทศต่าง ๆ (cross-nation analysis)

ข้อได้เปรียบที่สำคัญ ๆ ของตัวแบบการศึกษาวิเคราะห์ นโยบายสาธารณะตามแนวทางศึกษาใหม่ก็คือ เป็นตัวแบบที่มุ่งอธิบายที่มาและผลของนโยบายสาธารณะ โดยศึกษาวิเคราะห์เชิงปริมาณ (quantitative analysis) และใช้อำนาจต่อการนำเทคนิคใหม่ๆ ในทางสถิติมาทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระด้วยกัน และระหว่างตัวแปรอิสระกับตัวแปรตาม นอกจากนี้ในตัวแบบเองยังชี้ให้เห็นโดยนัยว่า การเปลี่ยนแปลงในตัวกำหนดนโยบาย จะมีผลกระทบต่อการปฏิบัติตามนโยบายซึ่งจะย้อนกลับไปส่งผลกระทบต่อตัวกำหนดนโยบายอีกต่อหนึ่งด้วย (โปรดดูแผนภาพที่ 2)

นอกจากการหาสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ (Correlation Coefficient) ระหว่างตัวแปรอิสระด้วยกันและระหว่างตัวแปรอิสระกับตัวแปรตามดังกล่าวข้างต้น ยังมีเทคนิคใหม่ๆ อีกหลายประการที่อาจจะนำมาใช้ในการศึกษาวิเคราะห์นโยบายสาธารณะได้ เช่น Causal Analysis<sup>5</sup> Time Series Analysis<sup>6</sup> และ Path Analytic Models<sup>7</sup> เป็นต้น ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของผู้ศึกษาและลักษณะของข้อมูลที่จะทำการวิเคราะห์เป็นสำคัญ

แม้ตัวแบบวิเคราะห์นโยบาย ตามแนวทางศึกษาใหม่จะมีข้อได้เปรียบหลายประการ ดังได้กล่าวมาแล้วก็ตาม แต่ตัวแบบศึกษานี้ก็มีข้อเสียเปรียบหรือจุดอ่อนบางประการที่สำคัญ ๆ เช่น อะไรคือปัจจัยที่สำคัญ ๆ ในฐานะที่เป็นตัวกำหนดนโยบายสาธารณะนั้น นักวิเคราะห์ที่ร่วมคิดตัวแบบดังกล่าวก็ยังไม่อาจตกลงกันได้ แม้บางท่านจะพยายามทดสอบตัวแบบดังกล่าว แต่การทดสอบยังอยู่ในขอบเขตจำกัดและผลของการวิจัยก็ยังขัดแย้งกันอยู่ จุดอ่อนที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ อะไรคือผลของการปฏิบัติตามนโยบายที่เราต้องการประเมินและเราจะประเมินผลดังกล่าวอย่างไร ในข้อนี้ผู้เขียนเห็นว่าสิ่งที่เราน่าจะวัดในการประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายก็คือ ประสิทธิภาพของนโยบาย (policy effectiveness) ซึ่งน่าจะประกอบด้วยตัวชี้นำ (indicators) ที่สำคัญ 2 ประการ คือ ความสามารถในการบรรลุวัตถุประสงค์ กล่าวคือ ศึกษาว่านโยบายนั้น บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด กับการประเมินผลทางด้านประชาชนหรือผู้รับนโยบายสาธารณะนั้นมุ่งที่จะให้ประโยชน์ว่ามีความพึงพอใจในผลของการปฏิบัติตามนโยบายนั้นโดยส่วนรวมอย่างไร นอกจากนี้ ผู้นิยมวิธีวิเคราะห์นโยบายแบบเชิงคุณภาพ (qualitative analysis) มักจะทำหน้าที่วิเคราะห์แบบเชิงปริมาณ (quantitative analysis) ว่าไม่อาจจะกระทำได้ในทุกกรณี โดยเฉพาะอย่างยิ่งเครื่องชี้นำบางประการไม่อาจวิเคราะห์ในเชิงปริมาณได้ ผู้เขียนเห็นว่า ข้อโต้แย้งดังกล่าวจะมีน้ำหนักน้อยลง หากนำแบบวิเคราะห์ทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพมาใช้ควบคู่กันไป เพื่อให้ข้อได้เปรียบของแบบวิเคราะห์หนึ่งชดเชยข้อเสียเปรียบของวิธีวิเคราะห์อีกแบบหนึ่ง

โดยที่ตัวแบบศึกษาวิเคราะห์แบบใหม่นี้เพิ่งพัฒนาในประเทศสหรัฐ ฯ ไม่นานนี้เอง และกำลังอยู่ในระหว่างการทดสอบตัวแบบอยู่ การที่จะพิจารณาคัดสินว่าตัวแบบใหม่จะเป็นประโยชน์ต่อนักวิเคราะห์นโยบายสาธารณะไทยเพียงใด โดยยังมีได้ทดสอบตัวแบบกับปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยนั้น จึงยากที่จะกระทำได้ การนำตัวแบบดังกล่าวไปทดสอบและประยุกต์ใช้วิเคราะห์นโยบายสาธารณะตามสภาพที่เป็นจริงของไทยให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้นเท่านั้น ที่จะช่วยให้การตอบคำถามดังกล่าวง่ายยิ่งขึ้นและจะเป็นการช่วยพัฒนาตัวแบบดังกล่าวให้สามารถนำไปใช้วิเคราะห์ศึกษานโยบายสาธารณะในสภาพที่เป็นจริงได้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

**อวลีย์ วรเทพคุณิพงษ์**

### Footnotes

1. Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy* (2nd ed., Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall Inc., 1972), pp. 1-2.
2. *Ibid.*, pp. 2-3.
3. ผู้นำท่านหนึ่งในกลุ่มนักวิเคราะห์นโยบายตามแนวทางศึกษาใหม่ก็คือ ศาสตราจารย์ สจวต เนเกด แห่งคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยฮิลลีย์ สหรัฐอเมริกา กลุ่มนักวิเคราะห์ดังกล่าวได้มีการประชุมทางวิชาการในรูปของ ซิมโพเซียมเป็นประจำ โดยเชิญผู้ชำนาญทางการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะจากมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ในสหรัฐ มาประชุมเสนอบทความทางวิชาการและแลกเปลี่ยนประสบการณ์เกี่ยวกับความก้าวหน้าและปัญหาของวิชาการแขนงนี้ แล้วเผยแพร่ผลของการประชุมลงในวารสารการวิเคราะห์การศึกษานโยบายสาธารณะรายสามเดือนชื่อ *The Policy Studies Journal* วารสารดังกล่าวเพิ่งจัดพิมพ์เป็นครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 1972 นี้เอง
4. James E. Anderson, *Public Policy Making* (New York : Praeger Publishers, Inc., 1975), p. 26.
5. คุรยละเอียดใน Donald S. VanMeter and Herberts B. Asher. "Causal Analysis : Its Promise for Policy Studies," *Policy Studies Journal*, Vol. 2, No. 2 (Winter, 1973), 103-109.
6. คุ Virginia Gray, "The Use of Time Series Analysis in the Study of Public Policy" *Ibid.*, 97-102.
7. รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ โปรดพิจารณาศึกษาใน Thomas R. Dye and Neuman F. Pollack, "Path Analytic Models in Policy Research," *Ibid.*, 123-130.