

วิจารณ์และแนะนำหนังสือ

การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ : การกำหนดฐานเบื้องต้นเพื่อการศึกษา

(Public Policy Analysis : A Formulation of Basic Conception)

George C. Edwards III and Ira Sharkansky, *The Policy Predicament : Making and Implementing Public Policy* (San Francisco : W.H. Freeman and Company, 1978) 329 + VI pp.

Ira Sharkansky, *Policy Analysis in Political Science* (Chicago : Markham Publishing Company, 1970) 467 pp.

—————, *Public Administration : Policy Making in Governmental Agencies* (Chicago : Markham Publishing Company, 1970) 307+XX

—————, *The United States : A Study of a Developing Country* (New York : David McKay Company, Inc., 1975) IX pp.

W.I. Jenkins, *Policy Analysis : A Political and Organizational Perspective* (London : Martin Robertson, 1978) 278 pp.

I

ความสนใจในการศึกษาเรื่องนโยบายสาธารณะมีจุดเริ่มต้นมาจาก ความไม่พอใจในการดำเนินงานของรัฐบาล อันเป็นความรู้สึกที่อาจเกิดขึ้นได้จากคนหลายระดับชั้นในสังคม ตามความรู้ความเข้าใจที่คนเหล่านั้นมีอยู่ต่อสาระที่ว่ารัฐบาลมีภาระหน้าที่และกรดำเนินงานอย่างไรบ้าง และแน่นอนว่าความรู้ความเข้าใจนี้ต้องมีความแตกต่างกันออกไปหลายๆ ความเห็นแต่อย่างใดก็ตาม ศาสตราจารย์ W.I. Jenkins มีความเห็นว่า สาเหตุส่วนใหญ่ที่น่าจะมาจาก ความไม่พอใจที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของรัฐบาล เพราะความเข้าใจดั้งเดิมมีแต่เพียงว่า รัฐบาลออกกฎหมาย ใช้เงิน และก่อให้เกิดกิจกรรมการดำเนินงานต่างๆ ของรัฐบาล เพียงเท่านั้น แต่ต่อมาได้เปลี่ยนเป็นความสนใจที่ว่า การดำเนินงานต่างๆ ของรัฐบาล จะเป็นไปได้อย่างแท้จริงก็ต่อเมื่อมีนโยบายที่ดี ความสนใจที่เกิดขึ้นดังกล่าว จึงไปมุ่งเน้นอยู่ที่นโยบายสาธารณะที่จะมีผลกระทบต่อคนในสังคมทุกระดับชั้น ความสนใจที่มีต่อนโยบายสาธารณะในลักษณะเช่นนี้พอจะแยกได้เป็น 3 แนวทางด้วยกัน ตามความเห็นของ W.I. Jenkins คือ

1. ความสนใจที่พยายามหาเหตุผลอย่างเป็นวิทยาศาสตร์ (Scientific reasons) เพื่ออธิบายถึงสาเหตุและผลกระทบของการตัดสินใจที่เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะต่าง ๆ
2. ความสนใจที่เกิดจากการหาเหตุผลทางวิชาชีพ (professional reasons) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำความรู้สาขาต่าง ๆ ทางด้านสังคมศาสตร์ไปใช้พิจารณาศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาบางประการที่เกิดจากนโยบายสาธารณะ
3. ความสนใจที่เกิดจากวัตถุประสงค์ทางการเมือง (political purposes) เพื่อศึกษา พิจารณาและวิเคราะห์หานโยบายสาธารณะที่ถูกต้องสำหรับการดำเนินกิจการสาธารณะไปสู่เป้าหมายที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม

ในแง่ของการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะนั้น จึงเป็นไปได้ทั้งการพิจารณาว่านโยบายสาธารณะ เป็นตัวแปรคงที่ (independent variable) หรือตัวแปรตาม (dependent variable) เช่นที่ศาสตราจารย์ Thomas R. Dye ได้แยกพิจารณาไว้เมื่อวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างลักษณะระบบ (system characteristic) ของมลรัฐในอเมริกาที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะลักษณะต่าง ๆ (aspects of politics) ในมลรัฐเหล่านั้นดังต่อไปนี้ :

ตัวแปรตาม	ตัวแปรคงที่
<p>ความแตกต่างในลักษณะระบบของมลรัฐ เป็นต้น :</p> <ul style="list-style-type: none"> - การใช้สิทธิออกเสียงระหว่าง 2 พรรค - ระดับของการแข่งขัน - ระดับของการใช้สิทธิออกเสียง - องศาของการแบ่งหรือไม่แบ่งเขตนิคิบัญญัติ (Malapportionment) ในมลรัฐ 	<p>เฉพาะที่ความแตกต่างนั้นเปลี่ยนกระแส สัมพันธ์กับลักษณะต่าง ๆ ของนโยบาย ในมลรัฐเป็นต้นว่า :</p> <ul style="list-style-type: none"> - นโยบายการศึกษา ซึ่งอาจวัดได้โดย : <ul style="list-style-type: none"> - อัตราส่วนของครูต่อนักเรียน - ค่าใช้จ่ายต่อนักเรียนหนึ่งคน - อัตราผู้หยุดเรียน - นโยบายสวัสดิการซึ่งอาจวัดได้โดย : <ul style="list-style-type: none"> - ค่าใช้จ่ายต่อคน - อัตราผู้ว่างงานที่รับความช่วยเหลือ - นโยบายทางหลวง <p>.....</p>

ที่มา ก็กัแปลงจาก Thomas R. Dye, *Politics, Economics, and the Public Policy Outcomes in the American States* (Chicago : Rand McNally, 1966) ,

ในทัศนะของแนวความคิดที่มีการวิเคราะห์เช่นนั้น เรียกตัวเองว่า เป็นการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ (Public Policy Analysis) แม้จะถูกวิพากษ์วิจารณ์จากอีกแนวทางความคิดหนึ่งว่าเป็นการวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายก็ตาม เพราะในการศึกษาเรื่องนโยบายสาธารณะนั้น ศาสตราจารย์ Jenkins มีความเห็นว่าเราควรแยกการพิจารณาและการวิเคราะห์ออกต่างหากจากกันอย่างชัดเจนระหว่างการวิเคราะห์นโยบาย (Policy Analysis) กับการชี้แนะนโยบาย (Policy Advocacy) เพราะการอธิบายให้ทราบถึงสาเหตุและผลกระทบของนโยบายต่าง ๆ นั้น ไม่เหมือนกับการอธิบายว่ารัฐบาลควรนำนโยบายเช่นใดไปปฏิบัติ เช่นเดียวกันกับการศึกษาว่า ทำไมรัฐบาลจึงใช้นโยบายเช่นนั้นและมีผลกระทบซึ่งตามมาอย่างไรบ้าง ซึ่งจะไม่เหมือนกัน กับการกล่าวว่ารัฐบาลควรทำอะไรบ้าง หรือการเปลี่ยนแปลงการกระทำที่เคยดำเนินการมาแล้วอย่างไรบ้าง

อย่างไรก็ตาม ศาสตราจารย์ Jenkins มีความเห็นว่า การศึกษาทั้ง 2 แนวทางนั้นมีแนวความคิดที่ต่างกัน และเป็นปัญหาเบื้องต้นสุดของการวิเคราะห์นโยบาย เพราะหากไม่ได้แยกออกจากกันแล้ว การวิเคราะห์นั้นก็จะเป็นสับสนปนเป และทำให้ผลของการวิเคราะห์ขาดเป้าหมายที่แท้จริง ส่วนในแง่ของความสัมพันธ์ระหว่างการวิเคราะห์ 2 แนวทางนั้น ท่านมีความเห็นว่า มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด กล่าวคือ การวิเคราะห์นโยบายเป็นข้อกำหนดเบื้องต้น (Pre-requisite) ของการชี้แนะนโยบาย เพราะการชี้แนะนโยบายนั้น ต้องการการชี้แจงให้เป็นที่เข้าใจและกระตุ้นความสนใจของประชาชน (rhetoric) ต้องการการโน้มน้าวให้ประชาชนเห็นคล้อยตาม (Persuasion) ต้องการการจัดองค์กรที่เข้มแข็ง (Organization) และต้องการความเอาใจใส่ในการดำเนินงาน (Activism) ส่วนการวิเคราะห์นโยบายนั้น นอกจากเป็นการพิจารณาอย่างเป็นระเบียบวิธีการถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากนโยบายต่าง ๆ แล้ว ยังเป็นการพิจารณาถึงอิทธิพลของสถานแวดล้อมต่าง ๆ ที่กำหนดรูปแบบของนโยบายอีกด้วย

เพราะฉะนั้น การกล่าวว่า การวิเคราะห์นโยบาย เป็นข้อกำหนดเบื้องต้นของการชี้แนะนโยบายนั้น จึงมีความหมายเท่ากับว่า ก่อนที่เราจะพิจารณาว่า นโยบายใดจะมีประโยชน์ และมีสัมฤทธิ์ผลมากน้อยเพียงใดนั้น เราควรมีความรู้ ความเข้าใจ และผ่านการวิเคราะห์มา

เป็นอย่างดีแล้วว่า นโยบายลักษณะเดียวกันนั้นเคยสร้างผลกระทบมาแล้วในลักษณะและรูปแบบ
 อย่างไรบ้าง

โดยสรุปแล้ว การวิเคราะห์นโยบายโดยทั่วไปนั้น จึงมีความหมายทั้งการวิเคราะห์
 นโยบายเช่นที่กล่าวถึงข้างต้น และการชี้แนะนโยบาย เป้าหมายทางการศึกษาและความเข้าใจ
 ถึงความสัมพันธ์ระหว่างการวิเคราะห์ทั้ง 2 แนวทาง จึงเป็นข้อกำหนดเบื้องต้นในการกำหนด
 เจตนารมณ์การพิจารณาเรื่องนโยบายสาธารณะ

II

การให้คำจำกัดความว่า “นโยบายสาธารณะ” มีความหมายว่าอย่างไรนั้นก็แยกออก
 ได้จากกันตามแนวความคิดทั้งสองแนวทางที่กล่าวถึงข้างต้น อย่างไรก็ตาม การพิจารณาใน
 ข้อเขียนนี้จะมุ่งเน้นไปที่ แนวความคิดลักษณะแรก ซึ่งเป็นเป้าหมายในการเสนอทวิจรรย์
 ชั้นนี้ของผู้วิจารณ์ อันเป็นแนวความคิดที่ว่าด้วยการวิเคราะห์นโยบายไม่ใช่เป็นแนวความคิดที่
 ว่าด้วยการชี้แนะนโยบายซึ่งจะมีกรอบและแนวทางในการวิเคราะห์ที่กว้างขวาง และซับซ้อนมาก
 กว่า

ตามแนวทางแรกนั้น ผู้ที่พยายามให้คำจำกัดความของนโยบายสาธารณะ คือ
 ศาสตราจารย์ Thomas R. Dye โดยท่านได้กล่าวว่า “นโยบายสาธารณะหมายถึงสิ่งที่รัฐบาล
 เลือกหรือไม่เลือกที่จะกระทำ” ส่วนศาสตราจารย์ Ira Sharkansky ในระยะแรก ๆ ของผลงาน
 ของท่านให้คำจำกัดความแต่เพียงสั้น ๆ ว่า “นโยบายสาธารณะหมายถึง การกระทำทุกประการ
 ของรัฐบาล” และในผลงานชิ้นหลังสุดของท่าน แม้จะได้อธิบายขยายความมากขึ้น แต่ท่าน
 ก็มีความเห็นว่า ไม่มีคำนิยามอย่างเฉพาะเจาะจงโดยแท้จริงว่า นโยบายสาธารณะหมายความว่า
 อย่างไร แต่หมายถึงสิ่งต่าง ๆ ที่รัฐบาลแสดงออกและลงมือกระทำหรือไม่กระทำก็ตาม¹ นอก

¹ ในเรื่องคำจำกัดความนี้ Mark V. Nadel ได้เคยเสนอข้อโต้แย้งไว้อย่างเที่ยงและสมเหตุ
 สมผลว่านโยบายสาธารณะนั้น ควรจะหมายความรวมถึงกิจกรรมต่างๆ ขององค์การเอกชนด้วย เป็นต้น
 ว่าบริษัทใหญ่ ๆ แต่ในบทความนี้และผลงานโดยทั่วไปของนักวิชาการ มักจะจำกัดขอบเขตอยู่แต่เฉพาะ
 กิจกรรมของรัฐบาล โปรดพิจารณา Mark V. Nadel, “The Hidden Dimension of Public
 Policy : Private Government and the Policy-Making Process,” *Journal of Politics*,
 37 (February 1975)

จากนั้นแล้วนโยบายสาธารณะยังมีความหมายรวมไปถึง เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาล โดยที่นโยบายนั้นเป็นส่วนประกอบที่สำคัญยิ่งของโครงการเหล่านั้น และนโยบายยังมีความหมายรวมไปถึง การนำเจตนารมณ์และกฎข้อบังคับไปปฏิบัติและกระทำการให้เกิดเป็นผลขึ้นมา เพราะฉะนั้นขอบเขตของนโยบายจึงกว้างขวางและซับซ้อนมาก พร้อมทั้งมีความสัมพันธ์โดยตรงกับทัศนคติและการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ความเปลี่ยนแปลงในนโยบายนั้นอาจเกิดขึ้นจากสิ่งเหล่านี้ก็ได้หรืออาจเกิดขึ้น ได้จากความเข้าใจหรือการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร เมื่อต้องการดำเนินนโยบายใหม่ๆ แม้ในลักษณะที่ผู้นำสร้างความสับสนปนเป่าให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชน เพื่อต้องการเบี่ยงเบนความสนใจให้พ้นออกไปจากเจตนารมณ์อันแท้จริงของตน จากฐานสมมติเช่นนี้ ศาสตราจารย์ Sharkansky และ George C. Edwards III มีความเห็นว่าประชามติ (Public Opinion) เป็นฐานเบื้องต้นที่สำคัญยิ่ง และมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องโดยตรงกับการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ ความสัมพันธ์เช่นนี้มีใช้ความสัมพันธ์ทางเดียวเสมอไป เพราะผู้ที่มีส่วนและมีบทบาทในการกำหนดนโยบาย ก็อาจมีอิทธิพลอยู่เหนือประชามติได้เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะในกรณีที่สามารถเบี่ยงเบนความสนใจของประชาชนให้พ้นออกไปจากเจตนารมณ์แท้จริงที่แอบแฝงอยู่ภายในได้

เพราะฉะนั้นนโยบายสาธารณะจึงมีความหมายได้ในหลายลักษณะที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการกระทำของรัฐบาลต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. การออกกฎหมาย ข้อกำหนดและระเบียบแบบแผนต่าง ๆ (Regulative)
2. การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการแจกจ่ายหรือจัดสรรทรัพยากร (Distributive)
3. การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องด้วยองค์การ (Organizational)
4. การดำเนินงานเพื่อแสวงหารายได้ และสะสมทรัพยากร (Extractive)
5. การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องพร้อมกันในคราวเดียวกับสาระสำคัญทั้ง 4 ประการข้างต้น

III

ข้อพิจารณาในประการต่อไปจึงมีอยู่ว่า นักวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ (Public Policy Analysis) ทำอะไรบ้าง ในประเด็นนี้ ศาสตราจารย์ Sharkansky มีความเห็นว่า นักวิเคราะห์ประเภทนี้มีบทบาทค่อนข้างกว้างขวาง เพราะเป็นผู้ที่ต้องพิจารณาถึงปัจจัยต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อนโยบายสาธารณะ ท่านมีความเห็นต่อไปว่า นักวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ นั้นต้องเป็นผู้พิจารณาและตรวจสอบสาระต่างๆ ดังต่อไปนี้ :

1. คุณสมบัติและลักษณะการปฏิบัติการ (Traits) ของหน่วยบริหารที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้นๆ และองค์กรของรัฐบาลโดยทั่วไป
2. ระดับขั้นของการพัฒนาเศรษฐกิจของสังคม ซึ่งรวมไปถึงลักษณะการขยายตัวของเมือง (Urbanization) และการขยายตัวของระบบอุตสาหกรรม (Industrialization)
3. วัฒนธรรมทางการเมืองและการบริหารซึ่งปรากฏอยู่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
4. คุณลักษณะทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง รวมไปถึงผู้มารับบริการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
5. ประสิทธิภาพของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านต่างๆ

นอกจากนี้แล้ว ท่านยังมีความเห็นต่อไปอีก นักวิเคราะห์นโยบายสาธารณะนั้น ควรจะได้นำผลการศึกษาของตนเอง ไปเกี่ยวข้องเชื่อมสัมพันธ์กับผลงานประเภทเดียวกันของท่านอื่น ๆ ด้วย ว่าสิ่งที่ค้นพบนั้นจะสนับสนุนหรือคัดค้านข้อค้นพบเดิม ๆ ที่เคยมีมาอย่างใดบ้าง เพราะสาขาวิชานี้ยังค่อนข้างจะมีความใหม่อยู่ในตัวของมันเองมาก

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาถึงสาระสำคัญต่างๆ 5 ประการข้างต้นนั้น อาจทำให้ผู้ที่สนใจพิจารณาได้ถึงตัวแปรต่างๆ จำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ ศาสตราจารย์ Sharkansky ได้ใช้ตัวแปรเหล่านี้ พร้อมทั้งชี้แจงนโยบายสาธารณะเป็นแกนกลางในการวิเคราะห์ และศึกษาสภาพต่างๆ ของมลรัฐในสหรัฐอเมริกา จนถึงจุดที่ท่านโต้แย้งอย่างแข็งขันและเต็มไปด้วยเหตุผลว่าสหรัฐอเมริกานั้นมีสภาพหลายประการเช่นเดียวกับที่มี

ปรากฏอยู่ในประเทศกำลังพัฒนาการใช้นโยบายสาธารณะเป็นแกนกลางในการวิเคราะห์เปรียบเทียบเหล่านี้ นับเป็นผลงานที่ค่อนข้างท้าทาย และมีแนวทางสร้างสรรค์อยู่เป็นอันมาก อีกทั้งยังช่วยเสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ ซึ่งยังมีความไขว่ไขว และหลงประเด็นกันอยู่เป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถาบันการศึกษาระดับสูง

สำหรับนักศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์นั้น จุดเชื่อมต่อน่าสนใจยิ่งระหว่างสาขาวิชา กับนโยบายสาธารณะ คือหนังสือของศาสตราจารย์ Sharkansky ที่ชื่อ *Public Administration : Policy-Making in Government Agencies* เพราะในหนังสือเล่มนี้ ท่านได้นำรูปแบบการวิเคราะห์อย่างระบบ (Systems Model Analysis)² ในการพิจารณาระบบการเมืองและระบบการบริหารของศาสตราจารย์ David Easton มาใช้เป็นกรอบในการเสนอเรื่อง โดยแยกออกเป็น 3 ส่วนใหญ่ ๆ ด้วยกัน ทั้งกระบวนการป้อนเข้า (inputs) กระบวนการปรับเปลี่ยน (conversion process) และกระบวนการส่งออก (outputs)

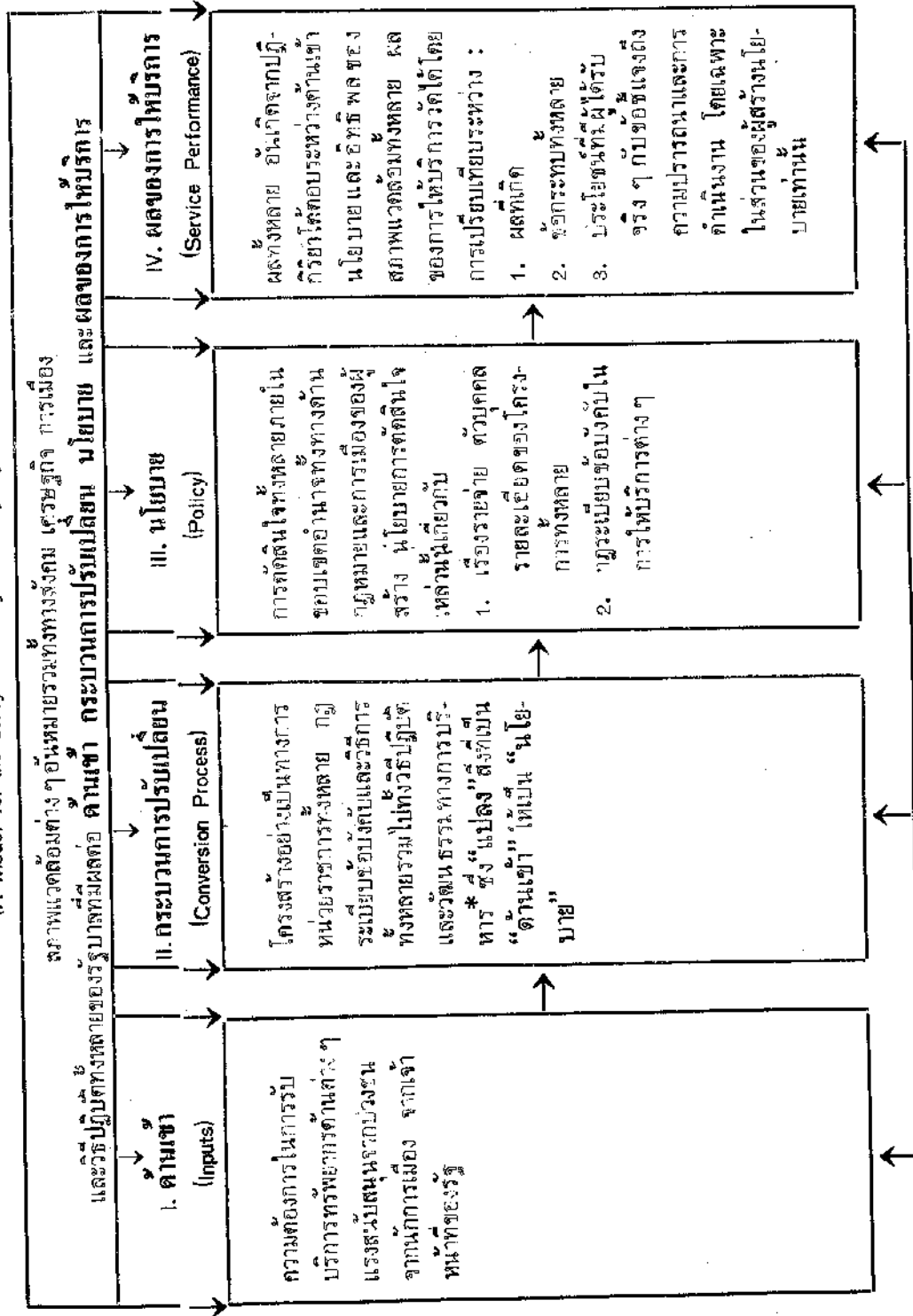
การวิเคราะห์ในลักษณะเช่นนี้ทำให้สร้างความเข้าใจได้ง่ายขึ้นในส่วนที่เกี่ยวกับกลไกการปฏิบัติการกิจของรัฐประศาสนศาสตร์ และระบบการส่งต่อของนโยบาย (Policy Delivery System) การศึกษาในลักษณะเช่นนี้ ทำให้มองเห็นได้ว่าการปฏิบัติการกิจของรัฐประศาสนศาสตร์และมิตินโยบายสาธารณะนั้นมีความเป็นพลวัตร (dynamics) มากกว่าลักษณะและรูปแบบของการศึกษาแบบเดิม ๆ ที่ผ่านมา

จากข้อพิจารณาที่มีมาเป็นลำดับข้างต้นนั้น อาจสรุปได้ว่า การศึกษาเรื่องนโยบายสาธารณะอย่างพลวัตน่าจะเป็นพื้นฐานเบื้องต้นเพื่อการศึกษาอย่างแท้จริง แม้ว่าจะมีข้อจ้อและข้อแปรที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับกรวิเคราะห์อยู่อย่างมากก็ตาม การศึกษานโยบายสาธารณะตามแนวทางที่กล่าวถึงนี้ อาจสรุปออกมาได้เป็นรูปจำลองเพื่อกำหนดกรอบของการวิเคราะห์ได้ดังนี้

² โปรดพิจารณารายละเอียดจาก David Easton, *A System Analysis of Political Life* (New York : Knopf, 1965); และ *A Framework for Political Analysis* (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1956).

รูปจำลองแสดงถึงระบบการส่งต่อของนโยบาย

(A Model for the study of Policy-Delivery System)



รูปจำลองของระบบการส่งต่อของนโยบายนี้จะแสดงให้เห็นถึงลักษณะความสัมพันธ์ของปัจจัยต่าง ๆ กับนโยบายสาธารณะที่มีอยู่ตามขั้นตอนต่าง ๆ ในการปฏิบัติภารกิจของรัฐ ประศาสนศาสตร์ โดยทั่วไปแล้วเป้าหมายในการวิเคราะห์จะมีอยู่ 4 ประการด้วยกัน คือ

1. เพื่ออธิบายให้ทราบถึงสภาพเกิดขึ้นจริง ๆ ตามขั้นตอนต่าง ๆ มากกว่าเป็นการชี้แจงถึงสภาพที่ควรจะเกิดขึ้น
2. เพื่อวิเคราะห์ถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากนโยบายเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยเฉพาะ
3. เพื่อค้นคว้าหาเหตุอันเป็นที่มาของและผลกระทบอันเกิดจากประเภทและลักษณะของนโยบายที่ต่างกัน
4. เพื่อที่จะพัฒนาและทดสอบต่อไปว่า เหตุและผลกระทบของนโยบายเหล่านั้นมักจะเกิดขึ้นภายใต้สถานการณ์อย่างใดบ้าง

เป้าหมายทั้ง 4 ประการนี้น่าจะนับเนื่องได้ว่าเป็นการกำหนดกรอบในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ และเป็นความจำเป็นเบื้องต้นที่สุดที่ผู้สนใจควรจะได้สร้างความเข้าใจและรอบรู้ ก่อนลงมือศึกษาเรื่องนโยบายสาธารณะอย่างแท้จริง

ธวัช วิษัยดิษฐ์