

บทวิพากษ์: ตัวแบบสถาบันและมุมมองจากบนสู่ล่างของ นโยบายสาธารณะ

A CRITIQUE OF INSTITUTIONAL MODEL AND TOP-DOWN APPROACH OF PUBLIC POLICY

ยศธร ทวีพล*

Yossathorn Taweephon

(Received: November 9, 2018; Revised: February 24, 2019; Accepted: February 25, 2019)

บทคัดย่อ

ตัวแบบสถาบันและมุมมองจากบนสู่ล่างของนโยบายสาธารณะได้รับความสนใจจากบรรดานักวิชาการตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน จนกระทั่งถูกนำมาวิจัยและศึกษาอย่างแพร่หลาย หนังสือหรือตำราที่ปรากฏในเมืองไทยส่วนใหญ่นิยมนำตัวแบบและมุมมองดังกล่าวมาอธิบายปรากฏการณ์นโยบาย เพื่อให้เกิดความเข้าใจต่อนโยบาย แต่ขาดการตระหนักถึงรายละเอียดเชิงลึกของตัวแบบและมุมมองการอธิบายปรากฏการณ์นโยบายสาธารณะ บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์ในการวิพากษ์ตัวแบบสถาบันและมุมมองนโยบายสาธารณะจากบนสู่ล่าง โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความเข้าใจอย่างลึกซึ้ง และชี้ให้เห็นลักษณะของตัวแบบตลอดจนมุมมองต่อการอธิบายนโยบายสาธารณะในมิติต่าง ๆ

จากการศึกษาพบว่า ตัวแบบสถาบันและมุมมองนโยบายสาธารณะจากบนสู่ล่างมีข้อควรพิจารณาบางประการในการอธิบายปรากฏการณ์นโยบายสาธารณะ เช่น ตัวแบบสถาบันเป็นตัวแบบที่ไม่สามารถอธิบายการนิยามหรือนับความเป็นสถาบันได้อย่างชัดเจน จนกระทั่งถูกมองว่าเป็น

* อาจารย์ประจำคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ จ.สงขลา 90000
Faculty of Humanities and Social Sciences, Thaksin University, Songkhla 90000
Thailand. Corresponding author E-mail: nosza-5555@hotmail.com

ตัวแบบที่มีลักษณะอุดมคติและอธิบายประเด็นนโยบายสาธารณะทุกประเด็นอย่างไร้ขอบเขต เช่นเดียวกับมุมมองนโยบายสาธารณะจากบนสู่ล่างที่ถูกมองว่า เป็นตัวแบบที่ขาดหลักประกันนโยบายสาธารณะ จากการเน้นการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะโดยฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติผ่านกระบวนการการเลือกตั้งเป็นหลัก ซึ่งการทำความเข้าใจตัวแบบสถาบันและมุมมองนโยบายสาธารณะจากบนสู่ล่างอย่างลึกซึ้งย่อมเป็นประโยชน์ต่อการนำไปประยุกต์ใช้ในอนาคต

คำสำคัญ: ตัวแบบสถาบัน, มุมมองบนสู่ล่าง, บทวิพากษ์, นโยบายสาธารณะ

Abstract

Institutional model and top-down approach of public policy are interesting among technocrats from the past up to present, until they are widely researched and studied. Most of the books or textbooks in Thailand are likely to be used such model and approach in explaining the public policy to understand the policy without in-depth awareness of the model and approach in using the public policy. This article aims to criticize the institutional model and top-down approach for the purpose of in-depth understanding, including awareness of the institutional model and top-down approach for explaining public policy in a variety of dimensions.

According to the study, the institutional model and top-down approach should be taken into account to explain the public policy; for instance, the institutional model cannot be explained the definition and institutionalization in an express manner until it is viewed that it is ideal model and explains every issue of public

policy without limitation. Also, the top-down approach is viewed that it is the model lacking public policy guarantee from concentrating on public policy driven by the executive and legislative branches via election. Therefore, to understand the institutional model and top-down approach deeply are beneficial to the future application.

Keywords: Institutional Model, Top-Down Approach, Critique, Public Policy

บทนำ

การวิพากษ์ตัวแบบและมุมมองนโยบายสาธารณะถือเป็นการพิจารณาทิศทางการดำเนินนโยบายของรัฐบาล นอกเหนือจากวิธีการได้แก่ การประเมิน หรือการตีความนโยบาย ในปัจจุบันตัวแบบและมุมมองนโยบายที่ถูกนำมาใช้ในการศึกษาวิจัยอย่างแพร่หลาย เช่น ตัวแบบกระบวนการ (Process Model) ตัวแบบเหตุผล (Rational Model) ตัวแบบส่วนเพิ่ม (Incremental Model) ตัวแบบกลุ่ม (Group Model) หรือแม้กระทั่งตัวแบบสถาบัน (Institutional Model) รวมถึงมุมมองนโยบายสาธารณะจากบนสู่ล่าง (Top Down) ล่างสู่บน (Bottom Up) หรือแบบผสมผสาน (Hybrid Approach) ส่วนใหญ่ขาดการพิจารณาการนำมาใช้อธิบายนโยบาย โดยตัวแบบและมุมมองนโยบายแต่ละกลุ่มมีความแตกต่างกันในการวิเคราะห์ การกำหนด รวมถึงผลลัพธ์ของนโยบายสาธารณะ

ดังนั้น การนำตัวแบบและมุมมองนโยบายมาวิพากษ์ย่อมทำให้สามารถทราบได้ว่า การกำหนดนโยบายของรัฐบาลแต่ละนโยบายมีเงื่อนไขหรือทิศทางใด โดยเฉพาะประเด็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมต่อนโยบายในทุกกระบวนการ ตั้งแต่การกำหนดจนกระทั่งการประเมินผลนโยบาย ซึ่งตัวแบบและมุมมองนโยบายสาธารณะบางกลุ่ม มีระดับการเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมจากประชาชนต่ำ เช่น ตัวแบบชนชั้นนำและ

มุมมองนโยบายจากบนสู่ล่าง ฯลฯ นอกเหนือจากการทราบทิศทางการดำเนินนโยบายของรัฐบาล จากการพิจารณาตัวแบบและมุมมองนโยบาย การวิพากษ์ดังกล่าวถือเป็นการพัฒนานโยบายสาธารณะให้สามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของสังคมได้ (Dryzek, 2006) รวมถึงเพิ่มความสามารถในการอธิบายปรากฏการณ์นโยบายสาธารณะ

Dye (2013) มองว่า ตัวแบบเป็นเครื่องมือที่ทำให้เข้าใจนโยบายสาธารณะและการกระทำของรัฐบาลได้อย่างถูกต้อง เข้าใจง่าย ชัดเจน ทั้งในแง่การทำความเข้าใจต่อการกำหนดนโยบายและสถานการณ์การเมือง รวมถึงช่วยระบุความเชื่อมโยงระหว่างภาคส่วนของระบบการเมืองทำให้ง่ายต่อการอธิบายและการพัฒนานโยบายในอนาคต อย่างไรก็ตาม แม้ตัวแบบจะทำให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจแก่กลุ่มผู้ศึกษานโยบายสาธารณะ แต่ธรรมชาติของตัวแบบส่วนใหญ่ขาดความสามารถในการอธิบายนโยบายได้อย่างสมบูรณ์ ขณะเดียวกันก็มีข้อจำกัดของตัวแบบและมุมมองที่ทำให้การอธิบายปรากฏการณ์นโยบายสาธารณะมีความสับสน จนกระทั่งอาจส่งผลกระทบต่อการศึกษาทำความเข้าใจนโยบายสาธารณะผ่านตัวแบบและมุมมองต่าง ๆ

ตัวอย่างเช่น ตัวแบบสถาบัน หัวใจของตัวแบบดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานการกำหนดนโยบายสาธารณะที่มาจากรัฐบาล และเชื่อว่ารัฐบาลมีความชอบธรรมจากการเลือกตั้งของประชาชน ดังนั้น รัฐบาลย่อมสามารถเข้ามาบริหารประเทศได้ตามกฎหมาย แต่การอธิบายตัวแบบลักษณะดังกล่าวก็ยังมีปัญหาในแง่การนิยามผู้รับผิดชอบนโยบายจากสภาพความเป็นรัฐบาลที่มีความซับซ้อน โดยเฉพาะความแตกต่างระหว่างรัฐบาลระดับต่าง ๆ เช่น รัฐบาลกลาง มลรัฐ หรือรัฐบาลท้องถิ่น เช่นเดียวกับมุมมองนโยบายจากบนสู่ล่างที่เชื่อว่าเป็นการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะที่รัฐมีอำนาจ ทำนองเดียวกับตัวแบบสถาบัน รัฐบาลจะมีความชอบธรรมในการตัดสินใจเชิงนโยบาย อย่างไรก็ตาม นโยบายสาธารณะจากบนสู่ล่างจำนวนไม่น้อยกลับไม่สามารถสร้างนโยบายที่เข้ามาแก้ไขปัญหาสาธารณะ

และตอบสนองความต้องการประชาชนได้ รวมถึงมีข้อจำกัดในการกำหนดนโยบาย

บทความนี้จึงต้องการวิพากษ์ตัวแบบสถาบันและมุมมองนโยบายสาธารณะจากบนสู่ล่าง โดยผู้เขียนมองว่า ตัวแบบและมุมมองดังกล่าวมีรายละเอียดเชิงลึกที่จำเป็นต้องถูกนำมาทำความเข้าใจอย่างลึกซึ้ง เพื่อสร้างความชัดเจนในการนำตัวแบบหรือมุมมองดังกล่าวมาศึกษาวิจัย สำหรับอธิบายปรากฏการณ์นโยบายสาธารณะต่อไป

บทวิเคราะห์

1. วิพากษ์ตัวแบบสถาบันและมุมมองนโยบายสาธารณะจากบนสู่ล่าง

1.1 ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model)

ตัวแบบสถาบันมุ่งอธิบายบทบาทการจัดการสังคมของรัฐบาล โดยอาศัยนโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือ แนวคิดดังกล่าวมองว่า รัฐบาลเป็นหน่วยงานที่รวมศูนย์อำนาจ แต่มีความชอบธรรมในการดำเนินนโยบายสาธารณะ นอกจากนี้ การกำหนดนโยบายต้องเป็นหน้าที่ของรัฐบาล ระบบราชการ มลรัฐ และเทศบาล ความเป็นสถาบันจึงถูกมองว่าเป็นแนวคิดที่ยึดถือระบบการเมืองดั้งเดิม (ซึ่งหลายประเทศมีการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะตามตัวแบบสถาบัน โดยรัฐบาล ระบบราชการ มลรัฐ และเทศบาล) อย่างไรก็ตาม แม้จะถูกมองว่าเป็นตัวแบบที่ยึดถือการเมืองเดิม แต่ตัวแบบสถาบันถือเป็นตัวแบบที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน และสามารถให้บริการแก่สังคมได้อย่างเท่าเทียมจากการกำหนดนโยบายโดยใช้สถาบันเดียวกัน (Dye, 2013)

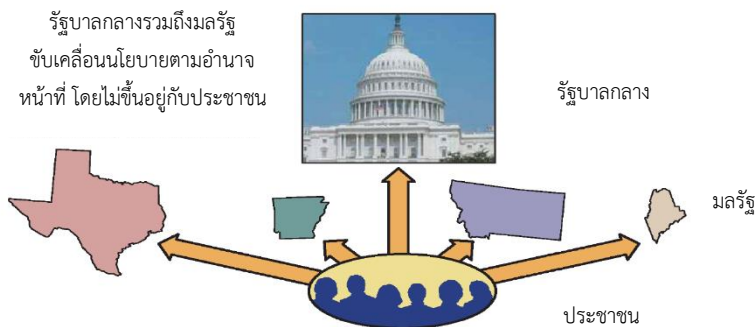
ความเป็นสถาบันของหน่วยงานภาครัฐส่วนบนที่มีบทบาทสำคัญ โดยเฉพาะกลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง ส่งผลให้ตัวแบบสถาบันเน้นการอธิบายบทบาทภาครัฐที่มีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ ทั้งการกำหนดและการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Cochran & Malone, 1999)

ช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1950 และ ค.ศ. 1975 นับเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญของการกล่าวถึงตัวแบบสถาบัน โดยเฉพาะในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษ (Nordlinger, 1981) นโยบายสาธารณะส่วนใหญ่มีตัวแบบสถาบันเป็นพื้นฐานการอธิบายลักษณะ แนวคิด และความสัมพันธ์ในการกำหนดนโยบาย ซึ่งอยู่ภายใต้ประเด็นการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เชื่อว่าสถาบันและอำนาจทางการเมืองสามารถเข้ามาจัดการกับสังคมตลอดจนตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเป็นระบบ การจัดการสังคมโดยรัฐบาลจึงถูกนำมาใช้สำหรับกำหนดนโยบายอย่างแพร่หลาย ดังเช่นในประเทศสหรัฐอเมริกา จนกระทั่งเริ่มมีการพิจารณาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะอื่น ๆ เช่น ปทัสถาน ค่านิยม ความสัมพันธ์ และการบริหารงาน

1.1.1 ตัวแบบเน้นรวมศูนย์อำนาจของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

Skocpol (1994) และ Dye (2013) เห็นตรงกันว่า ตัวแบบสถาบันถูกนำมาใช้กับนโยบายสาธารณะเพื่อการจัดการสังคมในประเทศสหรัฐอเมริกามาเป็นเวลานาน โดยผลการกำหนดการตัดสินใจนโยบาย และกระบวนการอื่นของนโยบายสาธารณะที่เกิดจากรัฐบาลสามารถก่อให้เกิดการพัฒนาไปสู่สังคมที่ดีได้ เช่น กฎหมาย รัฐธรรมนูญ และกฎระเบียบต่าง ๆ ซึ่งเป็นการพัฒนาภายใต้อิทธิพลของสถาบันทางการเมือง (March & Olsen, 1984)

อย่างไรก็ตาม แม้อุดมการณ์ว่าตัวแบบสถาบันจะมีการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะจากผู้บริหารระดับสูง แต่หากนโยบายดำเนินการบนพื้นฐานประชาธิปไตยที่เน้นความเป็นตัวแทนผ่านระบบการเมืองที่ประชาชนเป็นผู้มีบทบาทหลัก และมีอิทธิพลต่อรัฐบาล ย่อมทำให้นโยบายประสบความสำเร็จได้



ภาพที่ 1. ตัวแบบสถาบัน. ปรับปรุงจาก *Understanding Public Policy*, โดย Dye, T. R., 2013, Boston: Pearson Education, Inc.

ตัวแบบสถาบันถูกมองว่า แม้มลรัฐและรัฐบาลกลางจะมาจากประชาชนที่เป็นไปตามหลักประชาธิปไตย ซึ่งเน้นความเป็นตัวแทนแต่การกำหนดนโยบายสาธารณะตามตัวแบบสถาบันถูกโต้แย้งว่า รัฐบาล มลรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเป็นอิสระจากประชาชนมากเกินไปจนไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ ในขณะที่ตัวแบบสถาบันระบุว่า แม้หน่วยงานดังกล่าวจะมีความเป็นอิสระจากประชาชน แต่กระบวนการของนโยบายสาธารณะจำเป็นต้องดำเนินการตามกฎหมาย

1.1.2 ตัวแบบมีข้อจำกัดในการนิยาม การนับ และความเป็นสถาบัน

จุดเริ่มต้นของนโยบายที่ถูกอธิบายผ่านตัวแบบสถาบันมักกล่าวถึงฝ่ายบริหารเป็นอันดับแรก ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับแนวนโยบายสาธารณะที่คาดว่าจะนำมาบริหารประเทศ การกำหนดนโยบายสาธารณะตามตัวแบบสถาบันเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กระบวนการของฝ่ายบริหาร รวมถึงกระบวนการของหน่วยงานที่ถูกจัดตั้งโดยฝ่ายบริหาร เช่น

คณะกรรมการนโยบายในประเทศ (Domestic Policy Council) คณะกรรมการเศรษฐกิจชาติ (National Economic Council) ฯลฯ จากนั้นนโยบายจะถูกขับเคลื่อนสู่หน่วยงานระดับกระทรวง เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงกลาโหม กระทรวงศึกษาธิการ ฯลฯ ตลอดจนหน่วยงานอิสระ เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Commission on Civil Rights) สำนักงานหน่วยข่าวกรองระหว่างประเทศ ฯลฯ ขึ้นอยู่กับหน้าที่และความเกี่ยวข้องของภารกิจ กระบวนการต่าง ๆ ของนโยบายที่มีจุดเริ่มต้นจากฝ่ายบริหาร ทำให้บทบาทส่วนใหญ่เกิดจากหน่วยงานภาครัฐส่วนบนที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนนโยบาย (Dye, 2013)



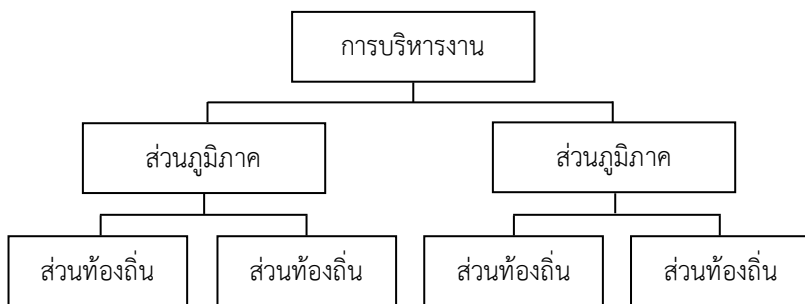
ภาพที่ 2. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อการกำหนดนโยบายตามตัวแบบสถาบัน. ปรับปรุงจาก *Understanding Public Policy*, โดย Dye, T. R., 2013, Boston: Pearson Education, Inc.

การกำหนดนโยบายจากหน่วยงานภาครัฐส่วนบนตามตัวแบบสถาบัน จึงถูกมองว่าขาดความสามารถในการพยากรณ์ผลลัพธ์จากการดำเนินนโยบาย เนื่องจากขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีหลายขั้นตอน และมีแนวโน้มปฏิบัติตามกฎหมายมากกว่าการให้ความสำคัญกับ

กระบวนการนโยบาย (Immergut, 1992) การเน้นดำเนินนโยบายตามกฎหมายส่งผลให้ตัวแบบสถาบันขาดความชัดเจน โดยเฉพาะปัญหารัฐธรรมนูญที่มีขอบเขตไม่ชัดเจน เกิดการตีความนโยบายอย่างหลากหลาย จนขาดเป้าหมายการแก้ไขปัญหาสังคม ตัวแบบสถาบันจึงมีแนวโน้มในการขาดการพิจารณาสภาพแวดล้อมและพฤติกรรมนโยบายสาธารณะ (Surel, 2000) ขณะเดียวกัน ยังมีปัญหาความเป็นสถาบันที่ไม่สามารถนับจำนวน ระบุขอบเขต นิยามความหลากหลาย ขาดค่านิยมและปทัสถานที่ชัดเจน จากบรรดาจำนวนและความซับซ้อนของหน่วยงานภาครัฐ (John, 1998) ทำให้ตัวแบบสถาบันถูกวิจารณ์ว่า มีลักษณะอุดมคติและอริบายทุกประเด็นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะอย่างไร้ขอบเขต

1.1.3 ตัวแบบมีความซับซ้อนและมีปัญหาความเป็นตัวแทน

การไม่สามารถนิยามความเป็นสถาบันของหน่วยงานภาครัฐที่มีความเกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะเป็นปัญหาของตัวแบบสถาบัน ซึ่งแม้ว่าหลายประเทศจะแบ่งโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินเป็นส่วนต่าง ๆ เพื่อให้ง่ายต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จนดูเหมือนว่า ตัวแบบสถาบันมีความง่ายเพียงพอต่อการอธิบายแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่โครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ความรับผิดชอบแตกต่างกัน ความแตกต่างของหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างส่วนราชการจึงไม่สามารถดำเนินนโยบายตามตัวแบบสถาบันได้ (Hill, 2005)

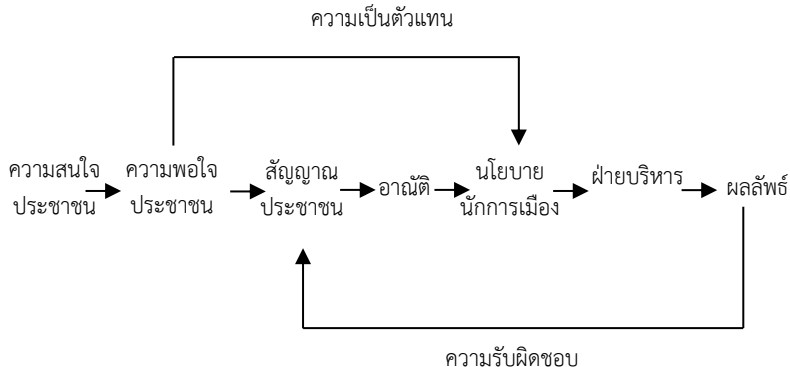


ภาพที่ 3. โครงสร้างองค์กรอย่างง่าย. ปรับปรุงจาก *The Public Policy Process*, โดย Hill, M. 2005, Harlow: Pearson.

นอกจากการแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นที่ไม่สามารถนำไปสู่การประยุกต์ใช้ ตัวแบบสถาบันได้อย่างเหมาะสม เนื่องจากความรับผิดชอบแต่ละส่วน ราชการมีความแตกต่างกัน การพิจารณาความเป็นสถาบันของหน่วยงาน ภาครัฐในการกิจเดียวกัน ทำให้เห็นว่า ตัวแบบสถาบันมีจุดอ่อนสำคัญจาก ความซับซ้อนของแต่ละหน่วยงานภาครัฐที่มีจำนวนมากเกินไป เช่น การขับเคลื่อนนโยบายการศึกษาในประเทศอังกฤษมีความเกี่ยวข้องกับ หน่วยงานภาครัฐระดับต่าง ๆ เริ่มตั้งแต่กระทรวงการคลังและหน่วยงานอื่น ๆ เช่น หน่วยตรวจสอบและประกันคุณภาพการศึกษา (OfSTED) โรงเรียนและ มหาวิทยาลัย ฯลฯ (Ainley, 2001) ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีความสัมพันธ์กัน อย่างซับซ้อน จึงเป็นเหตุผลที่ทำให้ตัวแบบสถาบันมีปัญหาในการนำมา กำหนดนโยบายจากลักษณะหน่วยงานที่มีความซับซ้อนมากเกินไป

ตัวแบบสถาบันเป็นแบบที่อาศัยระบบการเมืองเป็น ตัวแปรสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ ซึ่งลักษณะดังกล่าวอาจ ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการนโยบาย เนื่องจากธรรมชาติ ของระบบการเมืองมีประเภท ชนิด และอุดมคติต่างกัน ในขณะเดียวกันก็มีความหลากหลาย การศึกษาตัวแบบสถาบันจึงเริ่มมีการให้ความสำคัญกับ

การแข่งขันทางการเมืองและความเป็นตัวแทนของนักการเมือง (Immergut, 2006)

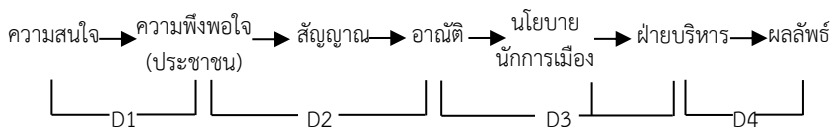


ภาพที่ 4. ความเป็นตัวแทนในกระบวนการนโยบาย. ปรับปรุงจาก *The Oxford Handbooks of Political Science*, pp. 669-688, โดย Fung, A, 2006, Oxford: Oxford University Press.

โดยทั่วไป นโยบายสาธารณะจำเป็นต้องได้รับอาณัติจากประชาชน จึงจะสามารถนำความต้องการมากำหนดเป็นนโยบาย และเข้าสู่กระบวนการของฝ่ายบริหาร จนกระทั่งออกเป็นนโยบายสาธารณะ ตัวแบบสถาบันถูกตั้งคำถามว่า ให้ความสำคัญกับการพิจารณาสัญญาณจากประชาชนมากน้อยเพียงใด ตลอดจนความเป็นตัวแทนของนักการเมืองมีความสามารถในการสะท้อนความพึงพอใจของประชาชนได้หรือไม่ กรณีดังกล่าว ตัวแบบสถาบันถูกวิจารณ์ว่า เป็นตัวแบบที่ละเลยความสนใจ ความพึงพอใจ และสัญญาณจากประชาชน

อย่างไรก็ตาม สำหรับประเด็นการให้ความสำคัญ ความสนใจ ความพึงพอใจ และสัญญาณจากประชาชน ผู้เขียนเห็นว่า มีความแตกต่างกันตามการเมืองของแต่ละประเทศ ซึ่งหลายประเทศที่มีการนำตัวแบบสถาบันไปกำหนดนโยบายสาธารณะ สามารถนำมาซึ่งความเจริญรุ่งเรืองของประเทศได้ โดยลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นกับกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว ในขณะที่

ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ ขาดการให้ความสำคัญกับความสนใจ ความพึงพอใจ และสัญญาณจากประชาชน อีกทั้งมีแนวโน้มการกำหนดนโยบายสาธารณะ เพื่อรักษาฐานอำนาจของกลุ่มตนมากกว่ากำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชน ดังนั้น แม้ตัวแบบสถาบันจะถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า ขาดการพิจารณาความสนใจจากประชาชนและให้ความสำคัญกับสถาบันทางการเมือง แต่ข้อวิพากษ์ดังกล่าวมิได้หมายความว่า การดำเนินนโยบายสาธารณะตามตัวแบบสถาบันในประเทศพัฒนาแล้ว จะประสบความสำเร็จล้มเหลว



ภาพที่ 5. กระบวนการนโยบายประชาธิปไตย. ปรับปรุงจาก *The Oxford Handbooks of Political Science*, pp. 669-688, โดย Fung, A, 2006, Oxford: Oxford University Press.

ข้อวิพากษ์ตัวแบบสถาบันจึงเกี่ยวข้องกับการขาดความเชื่อมโยงในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งควรเริ่มต้นจากการให้ความสำคัญกับความสนใจ ความพึงพอใจ และสัญญาณจากประชาชน จนกระทั่งพัฒนาเป็นอาณัติทางการเมือง เพื่อเข้าสู่นโยบายของนักการเมือง และฝ่ายบริหาร จนก่อให้เกิดผลผลิตจากนโยบายสาธารณะ รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างความสนใจและความพึงพอใจของประชาชนถือเป็นส่วนสำคัญที่ตัวแบบสถาบันถูกโจมตี การขาดการพิจารณาประเด็นดังกล่าว จึงอาจทำให้การกำหนดนโยบายสาธารณะไม่สามารถอาศัยความร่วมมือจากประชาชนในการร่วมกันนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จได้ ตัวแบบสถาบันจึงจำเป็นต้องพิจารณาความสัมพันธ์เป็นรายคู่ (D1 D2 D3 D4) เพื่อให้มีความสมบูรณ์ขึ้น

เริ่มตั้งแต่การพิจารณาความสนใจและความพึงพอใจของประชาชน (D1) ต่อนโยบายสาธารณะ หากประชาชนมีความสนใจและความพึงพอใจ โดยการแสดงออกของประชาชนสามารถพิจารณาได้จากสัญญาณต่าง ๆ เช่น การรณรงค์หรือการสนับสนุนนโยบายสาธารณะผ่านโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ จนกระทั่งนโยบายสาธารณะเริ่มมีความชัดเจน ซึ่งเป็นไปในลักษณะข้อสรุป ฉันทามติ หรืออาณัติของประชาชน (D2) จากนั้นนโยบายดังกล่าวจะเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็นรูปธรรม โดยกลายเป็นนโยบายของนักการเมืองและพัฒนาเป็นนโยบายของฝ่ายบริหาร (D3) จนกระทั่งนโยบายสาธารณะถูกขับเคลื่อนและก่อให้เกิดผลลัพธ์ของนโยบายสาธารณะที่มาจากความต้องการของประชาชนเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญ

1.2 มุมมองบนสู่ล่าง (Top-Down Approach)

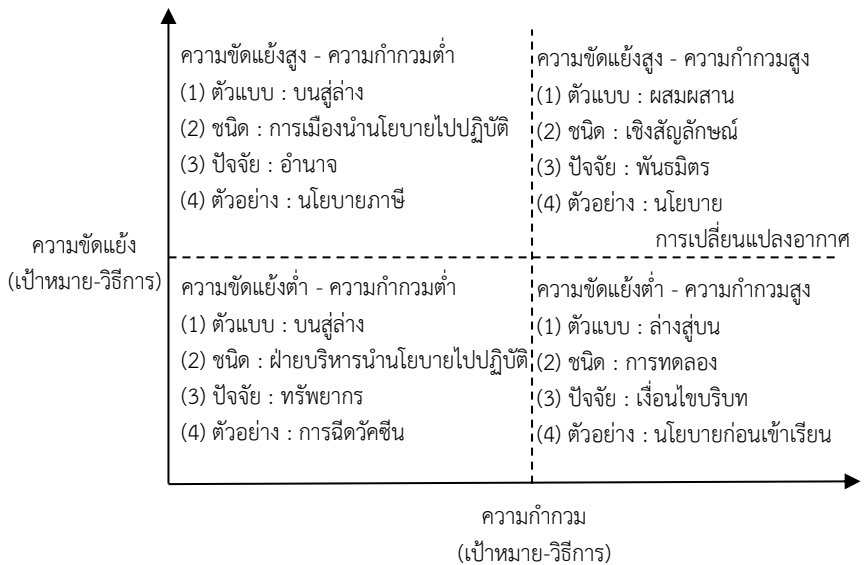
Pülzl and Oliver (2007) ระบุว่า การศึกษาของ Pressman and Wildavsky จัดอยู่ในกลุ่มมุมมองบนสู่ล่าง ซึ่งนิยมพิจารณาผู้กำหนดนโยบาย โดยผู้กำหนดนโยบายสาธารณะเป็นศูนย์กลางอำนาจที่มีอิทธิพลต่อนโยบาย นอกจากนั้น มุมมองดังกล่าวยังเน้นศึกษาการปฏิสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายและการปฏิบัติเพื่อความสำเร็จของนโยบายสาธารณะ โดยมองความยากลำบากของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นหลัก เช่นเดียวกับการศึกษาของ Van Meter and Van Horn ที่ให้ความสำคัญกับกระบวนการเริ่มแรกในการตัดสินใจนโยบาย ซึ่งเกี่ยวข้องกับตัวแปรต่าง ๆ เช่น นโยบายและความสำเร็จ ชีตความสามารถองค์กร การควบคุมตามสายการบังคับบัญชา ฯลฯ นักวิชาการมุมมองบนสู่ล่างจึงมองว่ากลุ่มผลประโยชน์มีเพียงฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติเท่านั้นที่ทำหน้าที่ควบคุมกลไกนโยบายสาธารณะ จุดแข็งของมุมมองดังกล่าวอธิบายว่า หากนโยบายสาธารณะถูกกำหนดโดยผู้มีอำนาจย่อมทำให้การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความชัดเจน

1.2.1 เป็นมุมมองที่การขาดหลักประกันให้แก่นโยบายสาธารณะ

มุมมองบนสู่ล่างเปรียบเสมือนรากเหง้าและมุมมองแบบประเพณีนิยม เน้นความเป็นตัวแทนชนชั้นนำในระบอบประชาธิปไตยที่ผ่านกระบวนการเลือกตั้งจากประชาชน โดยถือว่ากลุ่มผู้ชนะการเลือกตั้งมีความชอบธรรมต่อการเข้ามากำหนดนโยบายสาธารณะ เนื่องจากได้รับการยอมรับจากเสียงส่วนใหญ่ของประชาชน ในขณะที่มุมมองจากล่างสู่บนมองว่า ข้าราชการมีความชอบธรรมต่อการสร้างอิทธิพลแก่กลุ่มเป้าหมายและมีความสามารถในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะไม่แตกต่างจากมุมมองบนสู่ล่าง จนกระทั่งมุมมองทั้งสองถูกพัฒนาสู่มุมมองผสมผสาน (Püzl & Oliver, 2007) ประเด็นการวิพากษ์มุมมองบนสู่ล่างเกี่ยวข้องกับหลักประกันการกำหนดนโยบายสาธารณะ เนื่องจากมุมมองดังกล่าวประกอบด้วยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเพียงบางกลุ่ม ได้แก่ ฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ ซึ่งขาดความน่าเชื่อถือต่อประเด็นความขัดแย้งทางผลประโยชน์ รวมถึงขาดความสามารถในการกำหนดนโยบายที่สามารถแก้ไขปัญหาสังคมได้ (Hill, 2005)

1.2.2 เป็นมุมมองที่ขึ้นอยู่กับชนิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ

มุมมองบนสู่ล่างถูกมองว่า เป็นมุมมองที่มีทั้งความขัดแย้งสูงแต่กำกวมต่ำ และความขัดแย้งต่ำแต่กำกวมต่ำ รวมถึงมีทั้งนโยบายสาธารณะชนิดที่กลุ่มการเมืองนำนโยบายไปปฏิบัติ และฝ่ายบริหารนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยปัจจัยอำนาจและทรัพยากรถือเป็นตัวแปรสำคัญของนโยบาย มุมมองดังกล่าวไม่เน้นการทำงานอย่างผสมผสาน ไม่นิยมการสร้างพันธมิตร และไม่พิจารณาเงื่อนไขแต่ละบริบทของนโยบาย เงื่อนไขสำคัญของนโยบายจึงเน้นการพึ่งพาทรัพยากรฝ่ายบริหารในการนำนโยบายไปปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม แม้มุมมองจากบนสู่ล่างจะมีข้อจำกัดด้านความขัดแย้ง แต่มุมมองดังกล่าวก็ได้รับการยอมรับว่ามีระดับความกำกวมต่ำ



ภาพที่ 6. ความขัดแย้งและความกำกวมของมุมมองต่าง ๆ. ปรับปรุงจาก *Beyond the Win: Pathways for Policy Implementation*, โดย Stachowiak, S., Robles, L., Habtemariam, E., and Maltry, M., 2016, Seattle: ORS impact.

1.2.3 เป็นมุมมองที่จำเป็นต้องมีทฤษฎีรองรับนโยบายสาธารณะ

แม้มุมมองจากบนสู่ล่างจำเป็นต้องอาศัยทรัพยากรและอำนาจเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายสู่ความสำเร็จแต่ Mazmanian and Sabatier (1989) และ Kickert, Klijn and Koppenjan (1997) ได้แย้งว่า มุมมองจากบนสู่ล่างเกิดจากความจำเป็นในการพิจารณาโยบายให้มีความชัดเจนและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การแก้ไขปัญหาสาธารณะ โดยต้องอยู่บนพื้นฐานหลักการทางทฤษฎีรองรับอย่างมั่นคง มีความชอบธรรม และถูกต้องตามกฎหมาย รวมถึงในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจำเป็นต้องมีความรู้เพียงพอเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะโดยไม่จำเป็นต้องอาศัยการมีส่วนร่วม

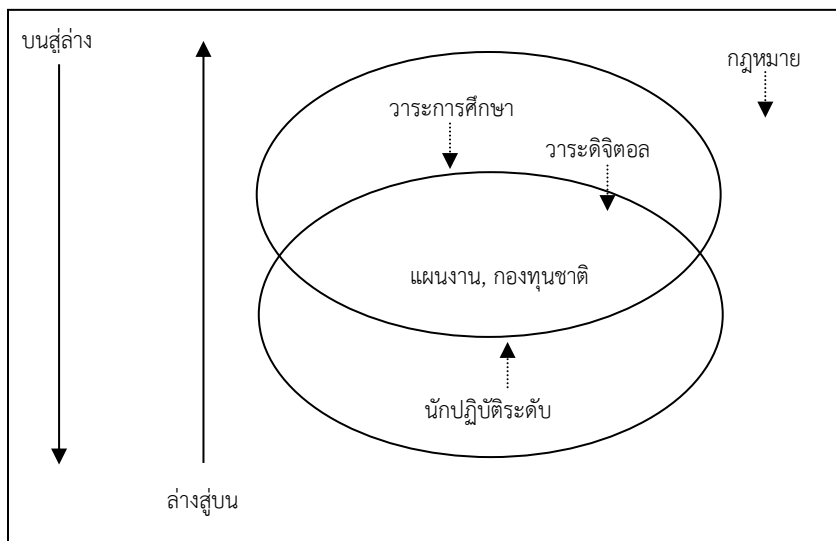
ตารางที่ 1 ลักษณะมุมมองแบบต่าง ๆ

มิติ	มุมมอง		
	บนสู่ล่าง	ล่างสู่บน	เครือข่าย
เป้าหมายการวิเคราะห์	ความสัมพันธ์ ส่วนกลางและ กลุ่มเป้าหมาย	ความสัมพันธ์ ส่วนกลางและ ผู้เกี่ยวข้องท้องถิ่น	กลุ่มเครือข่าย
มุมมอง	ชนชั้นนำส่วนกลาง	ผู้เกี่ยวข้องท้องถิ่น	ระหว่างผู้เกี่ยวข้อง
ลักษณะความสัมพันธ์	หน้าที่	ส่วนกลางกับอิสระ	อิสระ
กระบวนการนโยบาย	ปฏิบัติตามนโยบาย	กระบวนการ การเมือง	แลกเปลี่ยนข้อมูล
เงื่อนไขความสำเร็จ	ความเป็นทางการ	ผู้เกี่ยวข้องท้องถิ่น	กลุ่ม
เงื่อนไขความล้มเหลว	ความกำกวม	ขาดการมีส่วนร่วม	ขาดแรงจูงใจกลุ่ม
ข้อเสนอแนะการปกครอง	การรวมศูนย์	เน้นผู้เกี่ยวข้อง ท้องถิ่น	การจัดการ เครือข่าย

หมายเหตุ. ปรับปรุงจาก *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, โดย Kickert, W. J. M., Klijn, E. H., and Koppenjan, J. F. M., 1997, London: Sage.

มุมมองบนสู่ล่างจึงมีระดับความยืดหยุ่นในการนำนโยบายไปปฏิบัติต่ำกว่ามุมมองอื่น โดยเฉพาะการเน้นการกำหนดนโยบายตามอำนาจหน้าที่ของส่วนกลาง ทั้งนี้ ส่วนกลางจะมีความสัมพันธ์กับกลุ่มเป้าหมายในการกำหนดนโยบายเพียงกลุ่มเดียว อย่างไรก็ตาม หากนโยบายจากส่วนกลางมีความชัดเจน ย่อมทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จมากกว่าการใช้มุมมองอื่น ๆ

1.2.4 เป็นมุมมองที่มีความชอบธรรมตามกฎหมายรองรับ



ภาพที่ 7. กรณีนโยบายที่กำหนดตามมุมมองบนสู่ล่าง. ปรับปรุงจาก *German OER Practices and Policy from Bottom-up to Top-down Initiatives*, โดย Orr, D., Neumann, J., and Muuss-Merholz, J., 2017, Moscow: UNESCO.

การกำหนดนโยบายหรือนำนโยบายไปปฏิบัติตามมุมมองบนสู่ล่างมีความได้เปรียบจากความชอบธรรมตามกฎหมาย จากกรณีตัวอย่างดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า การกำหนดนโยบายตามมุมมองบนสู่ล่างในภารกิจการศึกษาจำเป็นต้องมีกฎหมายกำกับ เพื่อให้นโยบายขับเคลื่อนอย่างประสบความสำเร็จ เงื่อนไขดังกล่าวทำให้นโยบายสาธารณะมีแผนงานและได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาล

สรุป

ตัวแบบและมุมมองนโยบายสาธารณะถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่นำมาอธิบายการกระทำของรัฐบาล โดยสามารถพิจารณาลักษณะการดำเนินการ ความต้องการเป้าหมาย และความต้องการบรรลุความสำเร็จของรัฐบาลได้ ปัจจุบันตัวแบบและมุมมองนโยบายสาธารณะมีหลากหลาย เช่น ตัวแบบกลุ่ม ตัวแบบกระบวนการ ตัวแบบส่วนเพิ่ม หรือมุมมองจากบนสู่ล่าง ล่างสู่บน และมุมมองผสมผสาน บทความเรื่องนี้ต้องการวิพากษ์ตัวแบบสถาบันและมุมมองจากบนสู่ล่าง การวิพากษ์พบว่า (1) ตัวแบบสถาบันเป็นตัวแทนที่อธิบายการรวมศูนย์อำนาจของรัฐบาลในการกำหนดทิศทางนโยบาย การรวมศูนย์อำนาจดังกล่าวทำให้ตัวแบบถูกตั้งคำถามว่าสถาบันต่าง ๆ ที่จัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน สามารถสะท้อนหรือทราบความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริงหรือไม่ เนื่องจากส่วนใหญ่เป็นบุคคลที่มีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะเพียงบางกลุ่ม เช่น รัฐสภา ระบบราชการ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ (2) จากกรณีตัวแบบสถาบัน เป็นการกำหนดนโยบายโดยรัฐสภา ระบบราชการ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้มีจุดอ่อนสำคัญจากการนิยาม การนับ และความเป็นสถาบัน โดยเฉพาะระบบราชการที่มีจำนวนมากของแต่ละประเทศเริ่มตั้งแต่รัฐบาลกลาง กระทรวง กรม และหน่วยงานอิสระต่าง ๆ ทำให้การนิยาม การนับ ตลอดจนความเป็นสถาบันไม่มีความชัดเจน และนิยามทุกอย่างอยู่ภายใต้ความเป็นสถาบัน (3) จำนวนความเป็นสถาบันที่บรรจุหน่วยงานราชการ (ระบบราชการ) จำนวนมาก ทำให้ตัวแบบสถาบันไม่สามารถจัดการกับความซับซ้อนจากกรณีการแบ่งส่วนราชการออกเป็น ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมถึงหน่วยงานประเภทเดียวกันที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบไม่แตกต่างกัน แต่มีส่วนราชการขับเคลื่อนภารกิจดังกล่าวจำนวนมาก

ประเด็นสำคัญอีกอย่างคือ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่มีหน้าที่กำหนดนโยบาย ซึ่งเป็นผู้อยู่ภายใต้ความเป็นสถาบัน ถูกตั้งคำถามเกี่ยวกับความเป็น

ตัวแทนที่ทำหน้าที่สะท้อนความต้องการของประชาชน (มีปัญหาคือความเป็นตัวแทน) ในขณะที่มุมมองบนสู่ล่าง พบว่า มุมมองดังกล่าวขาดหลักประกันของการให้บริการสาธารณะ แม้ว่าฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติจะมาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่มุมมองบนสู่ล่างไม่สามารถสร้างหลักประกันของการตอบสนองความต้องการของประชาชนจากกลุ่มบุคคลดังกล่าวได้ ในขณะที่เดียวกันยังถูกตั้งคำถามต่อประเด็นผลประโยชน์ทับซ้อนของบรรดาฝ่ายบริหาร และธรรมชาติของมุมมองจากบนสู่ล่าง ถือว่าเป็นมุมมองที่มีความขัดแย้งสูง แต่มีความกำกวมต่ำ กล่าวคือ ฝ่ายการเมืองสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างชัดเจนและมีอำนาจเพียงพอ อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายสาธารณะโดยการอาศัยมุมมองจากบนสู่ล่างจำเป็นต้องมีทฤษฎีรองรับนโยบายสาธารณะ เนื่องจากจะสามารถทำให้ลดความขัดแย้งต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้ รวมทั้งสามารถจัดการกับข้อโต้แย้งที่ว่า มุมมองบนสู่ล่างขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งหากมีทฤษฎีรองรับการดำเนินนโยบาย นักวิชาการบางส่วนเชื่อว่า การมีส่วนร่วมจากประชาชนต่อนโยบายสาธารณะแทบไม่มีความจำเป็น นอกจากนั้น จุดเด่นของมุมมองนโยบายสาธารณะจากบนสู่ล่างสามารถนำมาซึ่งการได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล โดยเฉพาะงบประมาณและบุคลากร เนื่องจากเป็นนโยบายที่มาจากฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายบริหาร โดยมีกฎหมายรองรับ ซึ่งถือว่าเป็นหลักประกันความต่อเนื่องของการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ

เอกสารอ้างอิง

- Ainley, P. (2001). From a National System Locally Administered to a National System Nationally Administered: The New Leviathan in Education and Training in England. *Journal of Social Policy*, 30(3), 457–476.
- Cochran, C. L. and Malone, E. F. (1999). *Public policy: Perspectives and Choices*. Boston: McGrawHill.
- Dryzek, J. S. (2006). Policy Analysis as Critique. In Moran, M., Rein, M., and Goodin, R., eds., *The Oxford Handbooks of Political Science*. Oxford: University Press, 190-206.
- Dye, T. R. (2013). *Understanding Public Policy*. 14th ed. Boston: Pearson Education, Inc.
- Fung, A. (2006). Democratizing the Policy Process. In Moran, M., Rein, M., and Goodin, R., Eds. *The Oxford Handbooks of Political Science*. Oxford: Oxford University Press, 669-688.
- Hill, M. (2005). *The Public Policy Process*. 4th ed. Harlow: Pearson.
- Immergut, E. M. (1992). The Rules of the Game: The Logic of Health Policy-Making in France, Switzerland and Sweden. In Steinmo, S., Thelen, K., and Longstreth, F., eds. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 57-89.
- Immergut, E. M. (2006). “Policy Analysis as Critique.” In Moran, M., Rein, M., and Goodin, R., eds., *The Oxford Handbooks of Political Science*. Oxford: Oxford University Press, 557-571.
- John, P. (1998). *Analysing Public Policy*. London: Pinter.
- Kickert, W. J. M., Klijn, E. H., and Koppenjan, J. F. M., eds. (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage.
- March, J. G. and Olsen, J. P. (1984). The New Institutionalism: Organisational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, 78, 734–749.

- Mazmanian, D. A., and Sabatier, P. A. (1989). *Implementation and Public Policy*. Lanham: University Press of America.
- Nordlinger, E. A. (1981). *On the Autonomy of the Democratic State*. Cambridge: Harvard University Press.
- Orr, D., Neumann., J., and Muuss-Merholz, J. (2017). *German OER Practices and Policy from Bottom-up to Top-down Initiatives*. Moscow: UNESCO Institute for Information Technologies in Education.
- Pülzl, H., and Oliver, T. Implementing Public Policy. In Fischer, F., Miller, G. J., and Sidney, M. S., eds. (2007). *Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics, and Methods*. Florida: CRC Press, 89-108.
- Skocpol, T. (1994). *Social Policy in the United States*. Princeton: Princeton University Press.
- Stachowiak, S., Robles, L., Habtemariam, E., and Maltry., M. (2016). *Beyond the Win: Pathways for Policy Implementation*. Seattle: ORS impact.
- Surel, Y. (2000). The Role of Cognitive and Normative Frames in Policy-Making. *Journal of European Public Policy*, 7(4), 495–512.