

การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและการรับผิดชอบต่อรัฐบาลในประเทศไทย:

ผลกระทบของวัฒนธรรมระยะห่างของอำนาจ

Generating people's participation and accountability of the
government in Thailand: cultural impact of power distance

ศกลรัตน์ จิรรุ่งเรืองวงศ์¹

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสดงให้เห็นถึงผลกระทบของวัฒนธรรมระยะห่างของอำนาจในประเทศไทยต่อการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและการรับผิดชอบต่อรัฐบาล โดยต้องการชี้ให้เห็นว่า ปัจจัยเชิงทัศนคติ เช่น ค่านิยมและวัฒนธรรมนั้น ส่งผลต่อความสำเร็จของนโยบายไม่น้อยไปกว่าการเปลี่ยนแปลงปัจจัยเชิงโครงสร้าง เช่น โครงสร้างทางสถาบันและกฎหมาย โดยเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและการรับผิดชอบต่อประเทศไทยและสหรัฐอเมริกา เพื่อนำเสนอถึงผลกระทบของวัฒนธรรมประจำชาติต่อผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น

คำสำคัญ: วัฒนธรรม การมีส่วนร่วม การรับผิดชอบต่อ

¹ อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

Abstract

This article aimed to show cultural impact of power distance in Thailand towards generating people's participation and accountability of the government by pointing that attitude factors such as value and culture have an effect on the success of policies not less than changes in structural factors such as institutional and legal structures. Comparison of changes in generating people's participation and accountability between Thailand and United States of America was made and national cultural impact on the ongoing outcome was presented.

Keywords: Culture, participation, accountability

บทนำ

ความเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เกิดขึ้นจากผลกระทบของโลกาภิวัตน์ทำให้เกิดปัญหารูปแบบใหม่ ๆ ซึ่งมาพร้อมกับความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและระบบทุนนิยม นำไปสู่การเกิดความเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็น “การจัดการภาครัฐ” (Governance) ของรัฐบาลทั่วโลก เนื่องจาก “การปกครอง” (Government) ที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันขาดประสิทธิภาพและไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของสังคมได้ โดยพิจารณาจากรายงานชี้วัดความเป็นการจัดการภาครัฐของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก (World Governance Indicator: WGI) โดยธนาคารโลก ซึ่งพิจารณาตัวชี้วัดใน 6 มิติ ด้วยกัน ประกอบด้วย 1) การมีส่วนร่วมของประชาชนและการรับผิดชอบของรัฐบาล 2) เสถียรภาพ

ของการเมืองและการปลอดจากความรุนแรง 3) ประสิทธิภาพของรัฐบาล 4) คุณภาพของกฎหมาย 5) ความเป็นนิติรัฐ และ 6) การควบคุมการทุจริต

ในประเทศไทยเองก็ให้ความสำคัญกับการวางรากฐานของประชาธิปไตยที่มั่นคงด้วยการสร้างความเป็นปรองดองและการจัดการภาครัฐนี้ตลอดมา โดยความพยายามนี้เกิดขึ้นอย่างจริงจังในช่วงปี พ.ศ. 2540 อย่างไรก็ตาม ผลลัพธ์ที่ได้กลับไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ทั้งยังสร้างปัญหาใหม่ ๆ ให้เกิดขึ้นอีกด้วย โดยเห็นได้จากค่า WGI ของไทยในปี พ.ศ. 2562 ที่ลดลงในทุกมิติเมื่อเปรียบเทียบกับช่วงเริ่มต้น โดยมีจุดสังเกตอยู่ที่มิติของการมีส่วนร่วมของประชาชนและการรับผิดชอบต่อรัฐบาลที่ควรที่จะเพิ่มขึ้น เพราะมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสถาบันและกฎหมาย ซึ่งเปิดโอกาสให้หน่วยงานและประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้มากขึ้น แต่ตัวชี้วัดดังกล่าวในประเทศไทยนั้น กลับลดลงจาก + 0.52 ในปี 2543 เป็น - 0.56 ในปี 2553 และ - 0.83 ในปี 2562² ขณะที่ในสหรัฐอเมริกา นั้น แม้จะมีทิศทางการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสถาบันที่สวนทางกับไทย กล่าวคือ มีการให้ความสำคัญกับมิติด้านความมั่นคงของประเทศเพิ่มขึ้น โดยมีการวางโครงสร้างและกำหนดนโยบายที่ทำให้ความสำคัญกับการรวมศูนย์อำนาจมากขึ้น ซึ่งน่าจะส่งผลให้ค่า WGI ในมิติของการมีส่วนร่วมของประชาชนและการรับผิดชอบต่อรัฐบาลลดลงอย่างมาก แต่ผลปรากฏว่าตัวชี้วัดดังกล่าวกลับลดลงเพียงเล็กน้อยเท่านั้น โดยจาก 1.34 ในปี 2543 ลดลงเหลือ 1.15 ในปี 2553 และ 0.97 ในปี 2562

² ตัวชี้วัด World Governance Indicator นี้มีค่าสูงที่สุดคือ 2.5 และ ค่าต่ำที่สุด คือ - 2.5 อ้างอิงจาก <https://info.worldbank.org/governance/wgi>

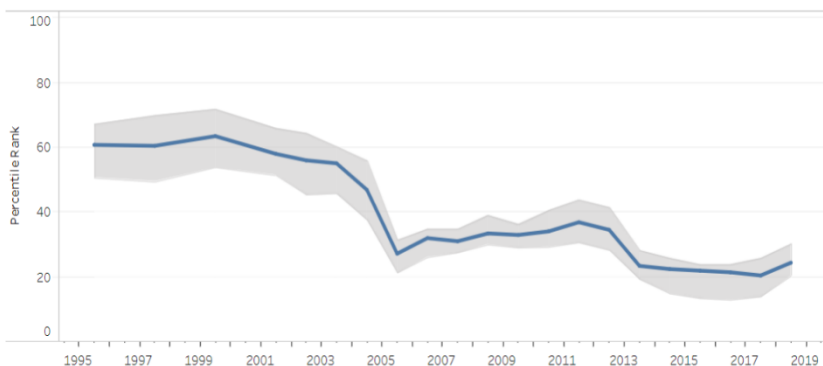
4 วารสารเอเชียตะวันออกเฉียงและอาเซียนศึกษา

ปีที่ 21 ฉบับที่ 1

บทความชิ้นนี้จึงต้องการเสนอเหตุผลที่การเปลี่ยนแปลงในมิติของการมีส่วนร่วมของประชาชน และการรับผิดชอบต่อไทยล้มเหลว ทั้งที่มีการสร้างโครงสร้างทางสถาบันและกฎหมายที่สนับสนุนในมิติดังกล่าว ขณะที่สหรัฐอเมริกานั้นเป็นไปในทิศทางตรงกันข้ามเป็นผลมาจากความแตกต่างด้าน “วัฒนธรรมระยะห่างของอำนาจ” (power distance) ของข้าราชการและประชาชนในทั้ง 2 ประเทศ โดยบทความชิ้นนี้แบ่งการนำเสนอเป็น 3 ส่วน โดยในส่วนแรกจะนำเสนอและเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงของทั้ง 2 ประเทศ ในด้านโครงสร้างและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับมิติของการมีส่วนร่วมของประชาชน และการรับผิดชอบต่อรัฐบาล ส่วนที่สองจะนำเสนอความสำคัญของปัจจัยเชิงทัศนคติ โดยเฉพาะวัฒนธรรมประจำชาติที่ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในประเทศกำลังพัฒนา และในส่วนสุดท้ายจะนำเสนอประเด็นเรื่องวัฒนธรรมระยะห่างของอำนาจและอิทธิพลที่ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในทั้ง 2 ประเทศ

1. การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างในประเทศไทยและสหรัฐอเมริกาที่เกี่ยวข้องกับมิติของการมีส่วนร่วมของประชาชนและการรับผิดชอบต่อรัฐบาล

แผนภาพที่ 1 แสดง Percentile ของ ตัวชี้วัด “การมีส่วนร่วมของประชาชนและการรับผิดชอบต่อรัฐบาล” ของประเทศไทย เมื่อเทียบกับทั่วโลก



ที่มา: Kaufmann D., A. Krayy, and M. Mastruzzi (2010), The Worldwide Governance Indicators: Methodologu and Analytical Issues. Retrieved December 17, 2020, from <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>

แผนภาพข้างต้นแสดงให้เห็นว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชนและการะับผิดชอบของรัฐบาล” ในไทยนั้น เริ่มลดลงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 โดยการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว ซึ่งน่าจะส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนและการะับผิดชอบของรัฐบาลมาก เป็นเพราะรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 นั้น ต้องการสร้างฝ่ายบริหารที่เข้มแข็งและมีภาระรับผิดชอบต่อประชาชน ดังนั้น ในช่วงปี พ.ศ. 2540 ซึ่งตรงกับรัฐบาลของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร จึงมีความพยายามในการวางรากฐานของระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคง ด้วยการจัดตั้งองค์กรอิสระต่าง ๆ ขึ้น เพื่อตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารเป็นจำนวนมาก โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท ดังนี้

ประเภทแรก ได้แก่ องค์กรฝ่ายตุลาการหรือองค์กรศาล เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยร่างกฎหมายและกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยสถานการณ์ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และปัญหาต่าง ๆ ตามกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง, ศาลปกครอง มีหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย, ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีหน้าที่พิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ๆ ถูกกล่าวหาว่าร้ายรอยผิดปกติ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

ประเภทที่สอง ได้แก่ องค์กรอิสระที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหา เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กก.ต.) มีหน้าที่หลักในการควบคุมและจัดให้มีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, สมาชิกวุฒิสภา, สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปป.ช.) มีหน้าที่ไต่สวนกรณีร้องขอให้ถอดถอนจากตำแหน่งกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่, คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.) มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การปฏิบัติงาน และการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ตรวจสอบการใช้งบประมาณของรัฐบาล

ประเภทที่สาม ได้แก่ องค์กรอิสระที่ให้คำปรึกษาแนะนำ เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมการเคารพและปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชน, ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน กรณีข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

ประเภทสุดท้าย ได้แก่ องค์กรอิสระที่ไม่มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปป.ง.) มีหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน รวมทั้งพิจารณาเสนอแนวทางหรือมาตรการที่จำเป็นเพื่อแก้ไขปัญหาการฟอกเงิน, คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร มีหน้าที่สอดส่องดูแลและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ

นอกจากการตั้งองค์กรอิสระจำนวนมากดังที่กล่าวมาแล้ว ยังมีการออกกฎหมายเพื่อสนับสนุนให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วม และตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้ เช่น ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา 39 เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น, มาตรา 44 - 45 เสรีภาพในการรวมกลุ่ม การชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ, มาตรา 59 - 60 สิทธิในการได้รับข้อมูลและมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน, มาตรา 62 สิทธิในการฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิด, หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในมาตรา 76 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ, หมวด 6 รัฐสภา มาตรา 170 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นรายชื่อมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายได้, หมวด 10 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มาตรา 304 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี, รัฐมนตรี, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, สมาชิกวุฒิสภา, ประธานศาลฎีกา, ประธานศาลรัฐธรรมนูญ, ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด เป็นต้น

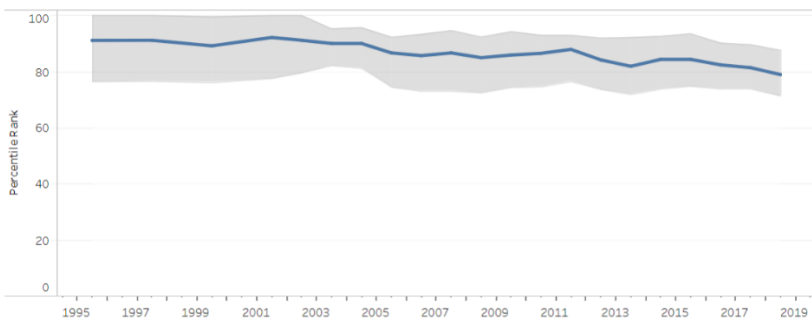
อย่างไรก็ดี แม้จะมีการตั้งองค์กรอิสระจำนวนมากสำหรับใช้ตรวจสอบถ่วงดุลรัฐบาล แต่ในทางปฏิบัติแล้วการทำงานตามหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้มักประสบปัญหา ยกตัวอย่างเช่น ป.ป.ช. ซึ่งจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากมีบุคลากรและทรัพยากรที่จำกัด ทำให้หากหน่วยงานอื่นไม่ให้ความช่วยเหลือ หรือให้ความช่วยเหลือแบบไม่เต็มที่ ก็จะทำให้เกิดปัญหา

8 วารสารเอเชียตะวันออกเฉียงและอาเซียนศึกษา

ปีที่ 21 ฉบับที่ 1

ในการปฏิบัติงานจนเป็นเหตุให้การปฏิบัติงานของ ป.ป.ช. นั้น ล่าช้า เพราะมีปัญหาในการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งยังพบว่ายังไม่มี การเชื่อมโยงบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานเข้ากับยุทธศาสตร์ชาติอย่างจริงจัง เนื่องจากแต่ละสำนักงานมุ่งที่จะทำงานประจำในหน่วยของตนและมองกระบวนการทำงานในภาพแคบ ทำให้ขาดการบูรณาการงานในภาพรวม, นอกจากนี้ ยังพบปัญหาในด้านอื่นอีก อาทิ ปัญหาด้านข้อระเบียบกฎหมาย เช่น ในการเสนอโครงการต่าง ๆ เพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เนื่องจากไม่มีข้อกำหนดรองรับทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้, การถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ด้วยการใช้เทคนิคทางกฎหมาย เช่น จุดอับในกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการสรรหา คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังที่เกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลไทยรักไทย

แผนภาพที่ 2 แสดง Percentile ของ ตัวชี้วัด “การมีส่วนร่วมของประชาชนและภาระรับผิดชอบของรัฐบาล” ของสหรัฐอเมริกา เมื่อเทียบกับทั่วโลก



ที่มา: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi (2010), The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. Retrieved December 17, 2020, from <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>

ขณะที่ในสหรัฐอเมริกาเน้นการเปลี่ยนแปลงครั้งที่สำคัญที่สุดนับตั้งแต่ยุคสงครามเย็น ก็คือการประกาศจัดตั้งกระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ (Department of Homeland Security) ภายหลังเหตุการณ์ 11 กันยายน พ.ศ. 2544 นายจอร์จ ดับเบิลยู บุช ประธานาธิบดีสหรัฐฯ ได้กำหนดยุทธศาสตร์ที่เรียกว่า “ยุทธศาสตร์แห่งชาติเพื่อความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ” (National Strategy for Homeland Security) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดทิศทางของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการก่อการร้าย ให้สามารถลด ป้องกัน และบรรเทาความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการก่อการร้ายได้ โดยมีการกำหนดภารกิจสำคัญไว้ 6 ประการ คือ

ประการแรก การข่าวกรองและการแจ้งเตือน (Intelligence and Warning) คือ การใช้ระบบการข่าวและแจ้งเตือนที่สามารถสร้างโอกาสให้มีการป้องกันและตอบโต้การโจมตีแบบกะทันหัน (surprise attack) โดยเพิ่มประสิทธิภาพในการวิเคราะห์ข่าวของหน่วยสอบสวนกลาง (FBI) จัดตั้ง “กรมวิเคราะห์ข่าวสารและป้องกันโครงสร้างพื้นฐาน” (Information Analysis and Infrastructure Protection Division) รวมทั้งจัดระบบอำนาจหน้าที่ในการรักษาความปลอดภัยภายในให้เอื้อต่อการข่าว

ประการที่สอง การรักษาความปลอดภัยแนวชายแดนและการคมนาคม (Border and Transportation Security) เพื่อทบทวนยกระดับโครงสร้างระบบรักษาความปลอดภัยการคมนาคมและแนวชายแดน เช่น ริเริ่มโครงการ “Smart Border” ซึ่งเป็นระบบที่ใช้ตรวจสอบ และควบคุมความปลอดภัยของบุคคลหรือวัตถุที่ผ่านแนวชายแดน, ระบบสาธารณสุขโรคชายแดน, จัดการประสานงานและระบบข่าวสารรวมของเจ้าหน้าที่รักษากฎหมายในพื้นที่ชายแดน, การปรับปรุงกฎหมายการบินและการขนส่งให้รัดกุมมากขึ้น และปฏิรูประบบการตรวจคนเข้าเมือง เป็นต้น

ประการที่สาม การต่อต้านการก่อการร้ายภายใน (Domestic Counter terrorism) คือ การพิจารณาว่าอำนาจของผู้รักษากฎหมายไม่ควรจำกัดแต่เพียงการป้องกันและปฏิบัติต่ออาชญากรรมเท่านั้น แต่ควรขยายขอบเขตครอบคลุมการควบคุมและจำกัดการก่อการร้ายโดยพิจารณาเป็นความเร่งด่วนขั้นต้นด้วย โดยใช้มาตรการทางกฎหมายซึ่งไม่เพียงมีผลบังคับใช้ต่อผู้ก่อการร้ายโดยตรงเท่านั้น แต่จะมีผลกดดันต่อกลุ่มผู้สนับสนุนแนวทางในการดำเนินการประกอบด้วยการปรับปรุงระบบการประสานงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ อำนาจความสะดวกต่อกระบวนการจับกุมบุคคล หรือกลุ่มที่มีความเป็นไปได้ที่จะก่อการร้ายให้เกิดความคล่องตัวมากขึ้น โดยปรับปรุงระบบการสืบสวนและพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับภัยต่อความมั่นคง รวมทั้งปรับโครงสร้างหน่วยสอบสวนกลาง ให้ความสำคัญกับการป้องกันการก่อการร้าย มีการติดตามผู้ก่อการร้ายต่างชาติ และนำมาดำเนินคดีได้นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญกับการสืบค้น และดำเนินการแหล่งเงินของกลุ่มก่อการร้าย

ประการที่สี่ การป้องกันโครงสร้างพื้นฐานสำคัญ (Protecting Critical Infrastructure) คือ การป้องกันโครงสร้างพื้นฐานมีบทบาทสำคัญต่อสภาพสังคม เช่น การขนส่งมวลชน แหล่งพลังงาน หรือสิ่งอำนวยความสะดวกทางการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ด้วยการพัฒนาแผนรักษาความปลอดภัยโครงสร้างพื้นฐานสำคัญ รักษาความปลอดภัยพื้นที่ไซเบอร์ และประสานความร่วมมือกับประชาคมโลกในการป้องกันโครงสร้างพื้นฐานระหว่างประเทศเช่น ระบบโทรคมนาคม

ประการที่ห้า การป้องกันการก่อการร้ายอันก่อให้เกิดหายนะ (Defending against Catastrophic Terrorism) คือ การตั้งหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงในการป้องกันการก่อการร้ายอันก่อให้เกิดหายนะครอบคลุมงานสำคัญ เช่น การป้องกันการก่อการร้ายด้วยอาวุธนิวเคลียร์ ด้วยเครื่องมือที่ทันสมัย การสืบค้นแหล่งอาวุธเคมี ชีวภาพ รวมถึงการพัฒนา และปรับปรุงเครื่องตรวจจับทางเคมี เทคนิคการขจัดกัมมันตภาพรังสี

การพัฒนาวัคซีนป้องกัน และยารักษาสำหรับอาวุธชีวภาพ และการเผยแพร่ความรู้ทางวิทยาศาสตร์สำหรับต่อต้านการก่อการร้าย

ประการสุดท้าย การเตรียมการและการตอบสนองในกรณีฉุกเฉิน (Emergency Preparedness and Respond) คือ การเตรียมการจำกัดความเสียหายและฟื้นฟูจากการก่อการร้ายหากเกิดเหตุการณ์ขึ้น โดยครอบคลุมถึงการวางแผน การฝึกอบรม และการจัดให้มีเครื่องมือที่เหมาะสมโดยต้องสามารถรองรับสถานการณ์ต่าง ๆ ได้ อย่างหลากหลาย

ภายใต้ยุทธศาสตร์ดังกล่าว กระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ จึงถูกตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบในภาพรวม โดยกระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมินั้นเป็นหน่วยงานที่มีขนาดใหญ่เป็นอันดับ 3 ของสหรัฐฯ รองจากกระทรวงกลาโหม และกรมทหารผ่านศึก มีเจ้าหน้าที่มากกว่า 200,000 คน และมีความหลากหลายในด้านอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างมาก เนื่องจากการรวมหน่วยงานของรัฐหลายฝ่ายเข้าเป็นองค์กรเดียวกัน

อย่างไรก็ดี กระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิถูกวิจารณ์อย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นในประเด็นเรื่องความสิ้นเปลืองงบประมาณ ไร้ประสิทธิภาพในการทำงาน ทั้งยังขาดความโปร่งใสในการบริหารจัดการ เช่น กรณีการทำสัญญาที่ผิดพลาด และรายงานการทุจริตในการจัดซื้อเครื่องมือและอุปกรณ์ต่าง ๆ ขณะเดียวกันจัดทำฐานข้อมูลสำหรับต่อต้านการก่อการร้าย (anti-terrorism data mining) หรือ ADVISE (Analysis, Dissemination, Visualization, Insight and Semantic Enhancement) ยังถูกกล่าวหาว่ามีส่วนสำคัญในการละเมิดสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ Fusion center ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างหน่วยงานภายในของรัฐ และระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชน ยังถูกโจมตีในหลายประเด็น ไม่ว่าจะเป็น การบริหารจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพ การใช้

อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ และการกระทำซึ่งเป็นการละเมิดสิทธิพลเมืองของชาวสหรัฐฯ และชาวต่างชาติ เป็นต้น

จากข้อมูลข้างต้นจะพบว่าความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ.2540 ของประเทศไทย ซึ่งมีการวางโครงสร้างและนโยบายเพื่อสร้างรากฐานในการพัฒนาระบบประชาธิปไตยผ่านการกระจายอำนาจนั้น ทำให้ตัวชี้วัดด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน และภาระรับผิดชอบของรัฐบาลลดลง ขณะที่การใช้หลักการรวมศูนย์อำนาจของสหรัฐฯ ผ่านการตั้งกระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมินั้น กลับให้ผลที่แตกต่างกันสะท้อนให้เห็นว่า ยังอาจมีปัจจัยอื่นอีก ที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาระรับผิดชอบของรัฐ นอกเหนือจากการเปลี่ยนแปลงในเชิงสถาบัน

2. ความสำคัญของปัจจัยเชิงทัศนคติต่อการเปลี่ยนแปลงในประเทศกำลังพัฒนา

การเปลี่ยนแปลงนั้นประสบความสำเร็จและยั่งยืนได้ ปัจจัยเชิงทัศนคติ เช่น วัฒนธรรม ค่านิยม ของฝ่ายปฏิบัตินั้นเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องพิจารณา เพราะการเปลี่ยนแปลงไปสู่การจัดการภาครัฐ (Governance) นั้นให้ความสำคัญกับค่านิยมทางประชาธิปไตยต่าง ๆ เช่น ความเสมอภาค ความยุติธรรม สิทธิ เสรีภาพ ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่สามารถวัดได้อย่างชัดเจนในเชิงประจักษ์ แตกต่างจากการเปลี่ยนแปลงทางการบริหาร เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพที่สามารถทำได้ ดังนั้นการยึดติดกับสถาบัน กฎระเบียบ หรือตัวชี้วัดต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานนั้นอาจทำให้เกิดการผิดเป้าหมาย (Goal displacement) ขึ้นในการปฏิบัติงานได้ ดังที่แนวความคิด “รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่” (New Public Administration) ได้เสนอว่า นักบริหารควรจะเลิกวางตัวเป็นกลางและหันมาทำงานเพื่อความเสมอภาคของสังคม ที่ทำให้เห็นว่าการวางตัวเป็นกลางหรือ

การไม่ใช้อารมณ์ความรู้สึกในการปฏิบัติงานนั้นไม่สามารถทำให้เกิดความเสมอภาคได้ (พิทยา, 2555)

อย่างไรก็ดี ในประเทศกำลังพัฒนายังมีการให้ความสำคัญกับปัจจัยเชิงทัศนคติค่อนข้างน้อย ซึ่งเป็นผลมาจากความแตกต่างในการเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายในแต่ละประเทศ โดยในประเทศที่พัฒนาแล้ว มักจะมีการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป (incremental model) โดยใช้นโยบายในอดีตเป็นฐาน (Dye, 1992) ความแตกต่างระหว่างนโยบายใหม่กับนโยบายเก่าจึงมีน้อย ทำให้ความเปลี่ยนแปลงที่อาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของนโยบายมีน้อยตามไปด้วย ทำให้แม้จะเกิดปัญหาในขั้นตอนของการเปลี่ยนแปลง ฝ่ายผู้กำหนดนโยบายก็ยังสามารถปรับปรุงแก้ไขนโยบายได้โดยง่าย เนื่องจากสามารถระบุต้นตอของปัญหาได้ชัดเจน ขณะเดียวกัน ฝ่ายปฏิบัติยังสามารถปรับตัวให้เข้ากับโครงสร้างและนโยบายใหม่ได้ไม่ยาก ทำให้ทุกหน่วยงานสามารถปรับตัวเข้าหากันและเปลี่ยนแปลงไปพร้อม ๆ กันได้อย่างเป็นระบบ

ขณะที่ ในประเทศกำลังพัฒนา มักนำหลักการ หรือ นโยบายจากต่างประเทศมาใช้ จะให้ผลลัพธ์ที่แตกต่างออกไป เนื่องจากการเปลี่ยนเปลี่ยนนั้น เกิดขึ้นอย่างฉับพลัน ความแตกต่างระหว่างนโยบายใหม่กับนโยบายเดิมจึงสูงมาก ประกอบกับสภาพแวดล้อม นอกจากนี้ ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการเปลี่ยนแปลงนโยบายยังแตกต่างจากประเทศต้นแบบด้วย (Heady, 2001) ในสภาพเช่นนี้ จึงทำให้นโยบายที่นำมาใช้นั้น อาจไม่ได้ผลตามที่ต้องการ และเมื่อเกิดปัญหาขึ้น ฝ่ายกำหนดนโยบายก็ไม่สามารถปรับปรุงแก้ไขนโยบายได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากไม่สามารถระบุปัจจัยที่ทำให้เกิดปัญหาได้อย่างชัดเจน ทั้งยังอาจทำให้ฝ่ายปฏิบัติไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับนโยบายที่ออกมาใหม่ได้ด้วย

ในสภาพดังกล่าว ฝ่ายกำหนดนโยบายการเปลี่ยนแปลงของประเทศกำลังพัฒนา จึงมีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญต่อ “ปัจจัยเชิงทัศนคติ” ซึ่งประกอบด้วย วัฒนธรรมประจำ

ชาติ วัฒนธรรมองค์การ ค่านิยมต่าง ๆ ของฝ่ายปฏิบัติน้อย เนื่องจากฝ่ายกำหนดนโยบายในประเทศกำลังพัฒนา ให้ความสำคัญกับ “การออกนโยบาย” (policy forming) มากกว่า “การนำนโยบายไปปฏิบัติ” (policy implementation) เนื่องจากเห็นว่า หน้าที่ของฝ่ายกำหนดนโยบาย คือ การกำหนดนโยบายที่ดีเท่านั้น เมื่อฝ่ายปฏิบัติรับนโยบายดังกล่าวไปแล้ว ก็ควรจะปฏิบัติตามอย่างตรงไปตรงมา (Edwards, 1980; Matland, 1995; Sabatier & Mazmanian, 1979; Van Meter & Van Horn, 1975) ดังนั้น หากเกิดปัญหาขึ้น ก็จะเป็นปัญหาด้านการจัดการหรือความไร้ประสิทธิภาพของฝ่ายปฏิบัติเองไม่ใช่ฝ่ายกำหนดนโยบาย

การให้ความสำคัญกับการนำนโยบายไปปฏิบัติยังทำให้ฝ่ายกำหนดนโยบายให้ความสำคัญกับ “ปัจจัยเชิงกายภาพ” ซึ่งประกอบด้วย โครงสร้างองค์การ นโยบายทรัพยากร ระบบการสื่อสาร และสภาพแวดล้อมต่าง ๆ มากกว่าปัจจัยเชิงทัศนคติด้วย เนื่องจากฝ่ายกำหนดนโยบายการเปลี่ยนแปลงของประเทศกำลังพัฒนานั้น ให้ความสำคัญกับ “ปัจจัยนำเข้า” (input) มากกว่า “ผลลัพธ์” (outcome) (Bowornwathana, 2000) เป้าหมายของการเปลี่ยนแปลงจึงไปเน้นอยู่ที่ปัจจัยเชิงกายภาพ เพราะเปลี่ยนแปลงได้ง่ายรวดเร็ว ทั้งยังสามารถเห็นผลได้อย่างชัดเจนในเชิงประจักษ์ ปัจจัยเชิงทัศนคติซึ่งเป็นปัจจัยที่เปลี่ยนแปลงได้ยาก และเห็นผลช้าจึงถูกละเลยไป

ด้วยสาเหตุที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้ฝ่ายกำหนดนโยบายการเปลี่ยนแปลงในประเทศกำลังพัฒนานั้น มักจะใช้วิธีการแก้ปัญหาด้วยการเปลี่ยนแปลงนโยบายและปัจจัยเชิงกายภาพเป็นหลัก เมื่อเผชิญหน้ากับปัญหา ด้วยการสร้างสถาบัน หรือกฎระเบียบใหม่ ๆ ขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาโดยไม่ได้คำนึงถึงปัจจัยเชิงทัศนคติของฝ่ายปฏิบัติ ส่งผลให้การเปลี่ยนแปลงนั้น ขาดความสม่ำเสมอในภาพรวม ทำให้ฝ่ายปฏิบัติไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับกฎระเบียบใหม่ ๆ ได้ ขณะเดียวกันปัญหาเดิมก็ไม่ได้รับการแก้ไข

ทั้งยังสร้างปัญหาใหม่ ๆ ตามมาอีกด้วย และเมื่อมีการกระทำดังกล่าวซ้ำไปซ้ำมา ปริมาณและความรุนแรงของปัญหานั้น จึงมีแต่จะเพิ่มขึ้นอย่างไม่รู้จบ จนส่งผลให้การเปลี่ยนแปลงนั้นล้มเหลว

ทั้งนี้ ในประเด็นของการมีส่วนร่วมของประชาชนและการรับผิดชอบของรัฐบาล ซึ่งหมายถึง ระดับของการเลือกเข้าไปมีส่วนร่วม และตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล, อิสระในการแสดงความคิดเห็น สิทธิในการรวมกลุ่มของประชาชน รวมถึงเสรีภาพของสื่อมวลชนในประเทศนั้น ๆ (Kraay, Kaufmann, & Mastruzzi, 2010) จะเกิดขึ้นได้ ก็ต่อเมื่อมีการปฏิสัมพันธ์จากทั้ง 2 ฝ่าย คือ ทั้งจากบนลงล่าง (top-down) และจากล่างขึ้นบน (bottom-up) ด้วยการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับรัฐบาล ขณะเดียวกันประชาชนก็ต้องใช้โอกาสนั้นทำหน้าที่กำกับรัฐบาล และตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดด้วย การปฏิสัมพันธ์จากทั้ง 2 ทิศทางนั้น มีความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนและการรับผิดชอบของรัฐบาลไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน เพราะแม้รัฐบาลจะเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมและกำกับรัฐบาลได้ แต่หากประชาชนและข้าราชการไม่ใช้โอกาสนั้น หรือประชาชนและข้าราชการต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมแต่ไม่มีสถาบันและนโยบายจากรัฐบาลรองรับ การมีส่วนร่วมของประชาชนและการรับผิดชอบของรัฐบาลก็จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ และปัจจัยสำคัญอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อความต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชน ก็คือ “วัฒนธรรมระยะห่างของอำนาจ” ซึ่งจะกล่าวถึงในส่วนต่อไป

3. วัฒนธรรมระยะห่างของอำนาจ (Power distance) ในประเทศไทยและสหรัฐอเมริกา

ระยะห่างของอำนาจ หมายถึง ระดับของความไม่เท่าเทียมกันทางอำนาจระหว่างบุคคลหนึ่งที่มีอำนาจน้อยกว่ากับอีกบุคคลหนึ่งที่มีอำนาจมากกว่าเมื่อทั้ง 2 อยู่

ในระบบสังคมเดียวกัน (Hofstede, 1991) โดยอำนาจ (Power) หมายถึงความสามารถในการตัดสินใจหรือชี้แนะให้พฤติกรรมของบุคคลอื่นเป็นไปตามที่ตนเองต้องการ ในที่นี้คำจำกัดความของคำว่า ระยะห่างของอำนาจ จึงหมายถึง “ความแตกต่างระหว่างความสามารถของบุคคล A ในการตัดสินใจหรือชี้แนะให้พฤติกรรมของบุคคล B เป็นไปตามที่ตนเองต้องการ กับ ความสามารถของบุคคล B ในการตัดสินใจ หรือชี้แนะให้พฤติกรรมของบุคคล A เป็นไปตามที่ตนเองต้องการ” (Mulder, 2012) โดยระยะห่างของอำนาจจะส่งผลดังนี้

ตารางที่ 1 แสดงผลของวัฒนธรรมระยะห่างของอำนาจ

ระยะห่างของอำนาจต่ำในระบบการเมือง	ระยะห่างของอำนาจสูง
ประชาชนพอใจกับการทำงานของระบบประชาธิปไตย	ประชาชนไม่พอใจกับการทำงานของระบบประชาธิปไตย
อำนาจ สถานะ ทรัพย์สิน แยกออกจากกัน	อำนาจเป็นที่มาของสถานะและทรัพย์สิน
ประชาชนร่วมมือในการทำงานและถ่วงดุลรัฐบาล	ประชาชนอยู่ในฐานะผู้รับผลของการกระทำของรัฐบาล
ประชาชนไม่เชื่อถือสื่อ แต่เชื่อถือตำรวจ	ประชาชนไม่เชื่อถือตำรวจ แต่เชื่อถือสื่อ
การทุจริตมีน้อยและไม่ได้รับการยอมรับ	การทุจริตมีมากและได้รับการยอมรับ
ในองค์กร	
โครงสร้างองค์กรในแนวราบ	โครงสร้างองค์กรในแนวดิ่ง
กระจายอำนาจในการตัดสินใจ	รวมอำนาจในการตัดสินใจ

ผู้นำที่ดี คือ ผู้นำที่ยอมรับในความ คิดเห็นของคนอื่น	ผู้นำที่ดี คือ ผู้นำที่มีความสามารถ เฉพาะตัวสูง
มีการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบ สูง	มีการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบ ต่ำ
ผู้นำระดับสูงไม่มีสถานะและสิทธิพิเศษ	ผู้นำระดับสูงไม่มีสถานะและสิทธิพิเศษ
ข้อมูลได้รับการเปิดเผย	ข้อมูลถูกควบคุม
งานใช้แรงงานกับงานเอกสารมีคุณค่า เท่ากัน	งานเอกสารมีคุณค่ามากกว่างานใช้ แรงงาน

ที่มา : Hofstede, G. (1991). Cultures and organizations. Intercultural cooperation and its importance for survival. Software of the mind.

จากข้อมูลของ IBM (Hofstede, 1991) ซึ่งทำการสร้างตัวชี้วัดระยะห่างของอำนาจใน 53 ประเทศ นั้น พบว่าประเทศไทยมีระยะห่างของอำนาจในลำดับที่ 21 (ลำดับที่ 1 มีระยะห่างของอำนาจสูงที่สุด) ขณะที่ในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น มีระยะห่างของอำนาจในลำดับที่ 38 ระยะห่างของอำนาจจึงน่าจะเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่ง ที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงในมิติการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาระรับผิดชอบของรัฐบาล เนื่องจากในประเทศที่มีระยะห่างทางอำนาจสูงอย่างประเทศไทยนั้น แม้จะมีโครงสร้างทางสถาบันและกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเลือกเข้าไปมีส่วนร่วมและตรวจสอบของการทำงานรัฐบาลได้ แต่ประชาชนและข้าราชการกลับไม่สามารถใช้ประโยชน์จากกลไกดังกล่าวได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากประชาชนมองว่าการเข้าไปมีส่วนร่วมและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลนั้นไม่ใช่หน้าที่ของตนเพราะตนเองอยู่ในฐานะผู้รับผลของการกระทำของรัฐบาล หรือเห็นว่าการใช้วิธีการทางประชาธิปไตยนั้น ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้และหันไปใช้วิธีการอื่นแทน, อำนาจของเป็นที่มาของสถานะและ

ทรัพย์สิน ทำให้ผู้นำที่มีอำนาจขณะนั้นมี “อิทธิพล” มาก ทำให้ประชาชน ข้าราชการที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ รวมถึงสื่อมวลชนไม่กล้าที่จะขัดแย้งด้วย, ประชาชนเชื่อถือข้อมูลที่รับจากสื่อมวลชนที่ถูกครอบงำโดยรัฐบาล ทำให้ได้รับข้อมูลไม่ครบถ้วนและถูกใช้เป็นเครื่องมือในการต่อสู้ทางการเมือง, ประชาชนมองว่าการทุจริตนั้น เป็นเรื่องธรรมดาของการเมือง และโครงสร้างในการตรวจสอบไม่สามารถทำงานได้อย่างอิสระ เนื่องจากถูกครอบงำโดยรัฐบาล เป็นต้น

ขณะที่ประเทศที่มีระยะห่างทางอำนาจต่ำนั้น สามารถใช้ประโยชน์จากโครงสร้างทางสถาบันและกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากมีสมมติฐานข้อหนึ่งเกี่ยวกับ “อำนาจ” ว่า “ยิ่งระยะห่างของอำนาจจะห่างบุคคลหนึ่งกับอีกบุคคลหนึ่งนี้น้อยเท่าใด ก็มีแนวโน้มในการพยายามลดระยะห่างนั้นมากขึ้นเท่านั้น” (Mulder, 2012) ทำให้ประชาชน ข้าราชการ และสื่อมวลชนนั้น มีแนวโน้มที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลมากขึ้น, ตัวผู้นำที่อยู่ในอำนาจซึ่งไม่ได้มีสถานะและทรัพย์สินตามที่มาแห่งอำนาจนั้น ทำให้ผู้มีอำนาจไม่มีอิทธิพลต่อการถูกตรวจสอบ, สื่อมวลชนไม่ถูกครอบงำโดยรัฐ แม้จะมีการเลือกข้างแต่ก็ทำให้มีการเสนอข้อมูลจากหลายด้าน, การทุจริตเป็นสิ่งที่สังคมไม่ยอมรับ และโครงสร้างในการตรวจสอบมีอิสระในการทำงาน

งานศึกษาเกี่ยวกับวัฒนธรรมอีกงานหนึ่ง ที่สอดคล้องกับแนวความคิดข้างต้น คือ “วัฒนธรรมทางการเมือง” (Political culture) (Verba & Almond, 1963) แบ่งประเภทของวัฒนธรรมการเมืองออกเป็น 3 ประเภท คือ

1. วัฒนธรรมแบบคับแคบ (parochial political culture) หมายถึง การที่คนในสังคมมีความโน้มเอียงต่อความรู้สึกต่อระบบการเมืองน้อยมาก กล่าวคือบุคคลแทบจะไม่มีความสัมพันธ์กับระบบการเมือง เลยไม่คิดว่าตนได้รับ

ผลกระทบจากการเมืองในระดับชาติและไม่คิดว่าการเมืองระดับชาติจะตอบสนองความต้องการของตนได้

2. วัฒนธรรมการเมืองแบบไพร่ฟ้า (subject political culture) หมายถึง เมื่อคนส่วนใหญ่ในสังคมรู้จักสถาบันทางการเมืองเฉพาะอย่าง และมีความรู้สึกต่อมันไม่ว่าจะเป็นในทางบวกหรือทางลบ อีกทั้งสามารถประเมินค่าว่าชอบธรรมหรือไม่ แต่จะมีความสัมพันธ์กับระบบการเมืองโดยทั่วไปและกับปัจจัยนำออกของมันเท่านั้น กล่าวคือ เป็นผู้ที่อยู่ในฐานะผู้รับผลจากระบบการเมืองโดยที่ไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในการเสนอความต้องการของตนต่อระบบ แม้จะเคารพเชื่อฟังระบบ แต่ก็มองว่าตนเองแทบจะไม่มีอิทธิพลใด ๆ ต่อระบบ
3. วัฒนธรรมการเมืองแบบมีส่วนร่วม (participant political culture) หมายถึง เมื่อคนในสังคมมีความรู้สึกเกี่ยวกับระบบการเมืองและส่วนต่าง ๆ ของมันมากไม่ว่าจะเป็นในทางบวกหรือทางลบ และมีความกระตือรือร้นที่จะเข้าไปมีบทบาททางการเมือง

แต่ในความเป็นจริงไม่มีสังคมใดที่จะมีวัฒนธรรมทางการเมืองเหมือนกับตัวแบบข้างต้นอย่างสิ้นเชิง หรือ มีวัฒนธรรมการเมืองแบบเดียวกันหมดทั้งสังคม สิ่งที่เป็นไปได้มากกว่า คือ การมีวัฒนธรรมการเมืองแบบผสมต่าง ๆ โดย Verba และ Almond (1963) มองว่าวัฒนธรรมการเมืองที่เอื้อต่อการพัฒนาประชาธิปไตยมากที่สุด คือ วัฒนธรรมการเมืองแบบผสมที่เรียกว่า Civic Culture ซึ่งเป็นอัตราส่วนการผสมผสานของวัฒนธรรมการเมือง คับแคบ : ไพร่ฟ้า : มีส่วนร่วม ในอัตราส่วน 10 : 30 : 60

ซึ่งผลของการศึกษาวัฒนธรรมระยะห่างของอำนาจของ IBM สอดคล้องกับการศึกษา วัฒนธรรมทางการเมือง (Political culture) ของ Verba และ Almond (1963) คือ ประเทศที่มีวัฒนธรรมระยะห่างของอำนาจสูง จะมีแนวโน้มที่อัตราส่วนของ

20 วารสารเอเชียตะวันออกเฉียงและอาเซียนศึกษา

ปีที่ 21 ฉบับที่ 1

ประชาชนในประเทศที่มีวัฒนธรรมการเมืองแบบวัฒนธรรมการเมืองแบบค้ำแคบ-ไฟร์ฟ้าสูง และแบบมีส่วนร่วมต่ำ ขณะที่ประเทศที่มีวัฒนธรรมระยะห่างของอำนาจต่ำ จะมีแนวโน้มที่อัตราส่วนของประชาชนในประเทศที่มีวัฒนธรรมการเมืองแบบค้ำแคบ-ไฟร์ฟ้าต่ำและแบบมีส่วนร่วมสูง นอกจากนี้ ยังพบการศึกษาจำนวนมากที่ระบุว่าประเทศไทยนั้นมีวัฒนธรรมการเมืองแบบไฟร์ฟ้า

บทสรุป

ปัจจัยเชิงทัศนคตินั้นเป็นปัจจัยที่มีผลอย่างมากต่อผลของการเปลี่ยนแปลงในไทยและสหรัฐอเมริกา จึงควรให้ความสนใจกับ “ความสอดคล้องของนโยบายกับวัฒนธรรม” ไม่น้อยไปกว่า “ความดีของตัวนโยบาย” เอง และเมื่อเกิดปัญหาควรหันมาพิจารณาปัจจัยเชิงทัศนคติ มากกว่าจะเปลี่ยนแปลงที่สถาบันหรือนโยบายเพียงอย่างเดียว เนื่องจากในประเทศไทยนั้น มีวัฒนธรรมที่ขัดแย้งกับค่านิยมของการจัดการภาครัฐ (Governance) อยู่มาดั่งที่ได้เสนอไปแล้ว ซึ่งความขัดแย้งนั้นทำให้การเปลี่ยนแปลงนั้นเกิดลักษณะ “ผสม” (hybrid) ที่บิดเบี้ยวระหว่างกฎและวัฒนธรรมขึ้น ทำให้กลไกที่ถูกสร้างขึ้นไม่สามารถทำหน้าที่ตามที่ถูกออกแบบมาได้ ทำให้การเปลี่ยนแปลงที่สถาบันหรือนโยบายเพียงอย่างเดียว จึงไม่สามารถแก้ไขปัญหามีอยู่เดิมได้ อีกทั้งยังจะสร้างปัญหาใหม่ๆ ตามมาด้วย

บรรณานุกรม

- Bowornwathana, B. (2000). **Governance reform in Thailand: Questionable assumptions, uncertain outcomes.** 13(3), 393-408.
- Dye, T. R. (1992). **Understanding public policy,** Prentice Hall Englewood Cliffs, NJ.
- Edwards, G. C. (1980). **Implementing public policy,** Congressional Quarterly Press.
- Heady, F. (2001). **Public Administration, A Comparative Perspective,** CRC Press.
- Hofstede, G. (1991). **Cultures and organizations. Intercultural cooperation and its importance for survival.** Software of the mind.
- Kraay, A., Kaufmann, D., & Mastruzzi, M. (2010). **The worldwide governance indicators: methodology and analytical issues,** The World Bank.
- Matland, R. E. (1995). **Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation.** 5(2), 145-174.
- Mulder, M. (2012). ***The daily power game* (Vol. 6),** Springer Science & Business Media.
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. J. P. a. (1979). **The conditions of effective implementation: A guide to accomplishing policy objectives.** 481-504.

22 วารสารเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา

ปีที่ 21 ฉบับที่ 1

Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). **The policy implementation process: A conceptual framework.** 6(4), 445-488.

Verba, S., & Almond, G. (1963). **The civic culture: Political attitudes and democracy in five nations,** Princeton, NJ: Princeton University Press.

พฤติสาณ ชุมพล, ม. ร. ว. (2010). **ระบบการเมือง : ความรู้เบื้องต้น** (พิมพ์ครั้งที่ 11 ฉบับปรับปรุงเพิ่มเติม ed.): สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พิทยา บรรณานา. (2555). **รัฐประศาสนศาสตร์ : ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ. 1887-ค.ศ. 1970)** (17 ed.): กรุงเทพฯ : ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555.