

## การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ: จากวันนั้น.. เราเดินทางมาไกลเท่าไร

### The Study of Policy Implementation: How Far Could We Go?

วรุฒม์ อิงคถาวรวงศ์\*

Warut Inghathawonwong

#### บทคัดย่อ

บทความนี้ต้องการนำเสนอสถานะของการพัฒนาการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยผู้เขียนได้แบ่งโครงสร้างของบทความเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนแรก กล่าวถึงพัฒนาการของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจากอดีตจนถึงปัจจุบัน โดยผู้เขียนใช้กรอบการมอง 2 ลักษณะได้แก่ 1) การมองพัฒนาการตามระยะเวลา โดยสำรวจว่าในแต่ละยุคของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นมีบริบท โจทย์ของการศึกษา วิธีการศึกษา คุณูปการของการศึกษา และข้อวิจารณ์ของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในแต่ละยุค เพื่อให้ผู้อ่านเห็นภาพรวมของวิวัฒนาการของศาสตร์การนำนโยบายไปปฏิบัติ 2) การมองจากจักรวาลของความรู้ ซึ่งผู้เขียนนำแนวคิดของ Burrell และ Morgan มาประยุกต์ใช้ในบริบทการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อตรวจสอบจุดยืนงานศึกษาและผลผลิต ซึ่งก็คือ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนที่สอง กล่าวถึงข้อสังเกตเกี่ยวกับการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติของนักวิชาการ และของผู้เขียน เพื่อที่จะขมวดให้เห็นภาพของการพัฒนาและข้อ

---

\* อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี; Email: warut.ing@gmail.com

วารสารรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์

ปีที่ 3 เล่มที่ 2 (ก.ค.-ธ.ค. 2557)

วิจารณ์ของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนสุดท้าย กล่าวถึงการก้าวสู่ยุคต่อไปของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าควรจะมีการพัฒนาไปในลักษณะใด

**คำสำคัญ:** การนำนโยบายไปปฏิบัติ, การพัฒนา, ข้อวิจารณ์

## Abstract

This article would like present the Study of Policy Implementation's situation and this has been divided into three main parts. In the first part will talk about the Study of Policy Implementation from the past until present by utilize two main measures. 1) To study the developments of Chronology by survey in the each era of Study of Policy Implementation such as, context, theme, method, benefaction, and criticism. The purpose of Study of Policy Implementation in each era is to encourage the reader see the innovation of science for policy enforcement. 2) To study Universe of Knowledge by concentrated on Burall and Morgan ideologies to apply the Study of Policy Implementation. The purpose of this is to check the standpoint and the result that is the theory of implement policy.

In the second part it will concentrate on the Study of Policy Implementation by scholar and the author to summarize the over view of the development and criticizing the Study of Policy Implementation. Finally, it will talk about the next step of the Study of Policy Implementation by focus on what kinds of development should it be.

**Key Word:** Policy Implementation, development, critical

## **พัฒนาการของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจากอดีตจนถึงปัจจุบัน**

หากจะกล่าวถึงวิวัฒนาการของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) นั้น ศาสตร์แขนงนี้ถือว่าเป็นศาสตร์ที่อายุน้อยหากเปรียบเทียบกับศาสตร์แขนงอื่นๆ เช่นนโยบาย ซึ่งถ้าพิจารณาในเชิงประวัติศาสตร์นั้น จุดเริ่มต้นของวิชานี้เริ่มต้นจากงานศึกษาของ Pressman และ Wildavsky (1973) ที่ศึกษาความพยายามของสำนักบริหารการพัฒนาทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา (The US Economic Development Administration) ที่นำโครงการสร้างงานไปปฏิบัติที่เมืองโอ๊คแลนด์ แคลิฟอร์เนีย ระหว่างปี 1965-1971 หรือหากมองในเชิงแนวคิดการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นก็เปรียบเสมือนการสำรวจตรวจสอบข้อต่อที่ขาดหาย (Missing Link) ของกระบวนการนโยบาย (Policy Process) ระหว่าง การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) และการประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)

ในส่วนแรกนี้ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงพัฒนาการของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจากอดีตจนถึงปัจจุบัน โดยผู้เขียนใช้กรอบการมอง 2 ลักษณะได้แก่ การมองพัฒนาการตามระยะเวลา (Chronology) และการมองจากจักรวาลของความรู้ (Universe of Knowledge)

### **การมองพัฒนาการตามระยะเวลา**

ในที่นี้เพื่อประมวลภาพรวมของวิวัฒนาการแนวคิด ทฤษฎีในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้เขียนจะขอแบ่งวิวัฒนาการของแนวคิด ทฤษฎี การนำนโยบายไปปฏิบัติ

วารสารรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์

ปีที่ 3 เล่มที่ 2 (ก.ค.-ธ.ค. 2557)

ออกเป็น 3 ยุค ตามแนวแนวทางของ Richard E. Matland (1995) ซึ่งใช้เกณฑ์ทางด้านช่วงเวลา (Chronology) ในการแบ่งแนวคิดออกเป็น 3 ยุค ได้แก่

1. แนวคิด ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติยุคแรก เริ่มระหว่างต้นยุค 1970
2. แนวคิด ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติยุคที่สอง เริ่มระหว่างกลางยุค 1970-1980
3. แนวคิด ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติยุคที่สาม เริ่มตั้งแต่ยุค 1990

### **แนวคิด ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติยุคแรก**

แนวคิด ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติในยุคแรกสนใจปัญหาที่ว่าทำอย่างไรถึงจะทำให้การตัดสินใจของผู้มีอำนาจ(Authoritative decision) ถูกนำไปปฏิบัติในที่ใดที่หนึ่งหรือหลายๆ ที่ (Goggin et al.,1990) โดยแนวคิดในยุคนี้เริ่มต้นจากงานศึกษาของ Pressman และ Wildavsky (1973) ที่ศึกษาความพยายามของสำนักบริหารการพัฒนาทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา (The US Economic Development Administration) ที่นำโครงการสร้างงานไปปฏิบัติที่เมืองโอ๊คแลนด์ แคลิฟอร์เนีย ระหว่างปี 1965-1971 ซึ่งทำให้ค้นพบว่าปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติอยู่ที่ความสัมพันธ์ซึ่งไม่คงที่ระหว่างตัวนโยบายกับโครงการที่ถูกนำไปปฏิบัติ ซึ่งทำให้เห็นปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติที่กว้างขวางขึ้น (Hill and Hupe, 2002)

แนวคิดในยุคนี้เป็นความพยายามที่เป็นระบบในการทำความเข้าใจปัจจัยซึ่งสนับสนุนหรือเป็นข้อจำกัดในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (Sabatier and Mazmanian, 1981) ทั้งนี้ McLaughlin (1981) ได้ขยายความว่ากรณีวิเคราะห์ในยุคนี้แสดงให้เห็นว่าปัจจัยของท้องถิ่น เช่น ขนาด ความสัมพันธ์ภายในองค์กร ความผูกพัน ชีตความสามารถ และความสลับซับซ้อนเชิงสถาบัน เป็นตัวหล่อหลอมการตอบสนองนโยบาย

งานวิจัยสำหรับสร้างแนวคิด ทฤษฎีในยุคนี้มีคุณลักษณะ คือ เป็นงานที่บุกเบิก แต่ส่วนใหญ่มักกระทำเป็นการนิศึกษาซึ่งไม่ได้มีทฤษฎีรองรับนัก และเป็นงานที่มีลักษณะเป็นการศึกษาที่ไม่ได้ต่อยอดความรู้ (Non-cumulative studies)

### **แนวคิด ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติยุคที่สอง**

แนวคิด ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติในยุคนี้สนใจการพรรณนา และวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบาย (Policy) และการปฏิบัติ (Practice) ซึ่งข้อค้นพบที่น่าสนใจจากงานในยุคนี้ อาทิ นโยบายที่ถูกกำหนดออกมาอาจไม่สามารถส่งการให้เกิดผลลัพธ์ที่ต้องการได้ในระดับท้องถิ่นเสมอไป หากแต่สิ่งจูงใจและความเชื่อของปัจเจกชนผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเป็นปัจจัยสำคัญที่ต้องพิจารณาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพต้องการความสมดุลในการกดดันสร้างข้อเรียกร้องและการให้การสนับสนุนซึ่งเป็นเรื่องเชิงกลยุทธ์ และการกำหนดให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของนโยบายนั้นเป็นปัญหาของหน่วยที่เล็กที่สุด (McLaughlin, 1987)

การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในยุคนี้ ให้ความสำคัญกับหลากหลายทางด้านเวลา สถานที่ หน่วยงานนโยบาย และหน่วยงานของรัฐที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้น จึงสนใจที่จะอธิบายว่าความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มองเห็น (Explicit) หรือที่มองไม่เห็น (Implicit) (Goggin et al.,1990)

งานวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติในยุคนี้เกี่ยวข้องกับการพัฒนากรอบการวิเคราะห์ (Analytical framework) (Goggin et al.,1990) เพื่อนำไปสู่การสร้างทฤษฎีทั่วไป (General Theory) ที่สามารถนำไปใช้ศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งนำไปสู่การถกเถียงกันเกี่ยวกับมุมมองในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็น 2 กลุ่มได้แก่กลุ่มที่มีมุมมองการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบจากบนลงล่าง (Top-down

วารสารรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์

ปีที่ 3 เล่มที่ 2 (ก.ค.-ธ.ค. 2557)

Perspective) กับ กลุ่มที่มีมุมมองการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบจากล่างขึ้นบน (Bottom-up Perspective) ซึ่งจะขอสรุปแต่ละมุมมองพอสังเขป ดังนี้

**กลุ่มที่มีมุมมองการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบจากบนลงล่าง (Top-down Perspective)**

แนวคิดกลุ่มนี้มองว่าเป้าหมายของนโยบายสามารถถูกกำหนดได้อย่างเฉพาะเจาะจงโดยผู้กำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถประสบความสำเร็จได้โดยการจัดตั้งกลไกที่แน่นอน แนวคิดนี้มองนโยบายเป็นศูนย์กลาง (Policy-centered) ซึ่งเป็นตัวแทนมุมมองของผู้กำหนดนโยบาย ฉะนั้นผู้กำหนดนโยบายจึงต้องมีความสามารถที่จะควบคุมสิ่งแวดล้อม และผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับความเชื่อมโยงระหว่างองค์การต่างๆ และหน่วยงานที่อยู่ในระดับท้องถิ่น ซึ่งมองการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องการบริหารจัดการ (Administration)

แนวคิดในมุมมองนี้ต้องการที่จะ Generalizing ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายเพื่อหารูปแบบของพฤติกรรมที่คงเส้นคงวาและโดดเด่นในนโยบายต่างๆ เพื่อนำมาสร้างเป็นหลักการ (Matland, 1995) มุมมองจากบนลงล่างสนใจเรื่อง Formal steering ปัญหาและปัจจัยต่างๆ ซึ่งสามารถเข้าไปจัดกระทำได้ง่ายซึ่งนำไปสู่การรวมอำนาจและควบคุมจากส่วนกลาง ความสนใจของมุมมองนี้จะมุ่งไปที่เรื่องการใช้จ่ายงบประมาณ โครงสร้างองค์การที่เป็นทางการและความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างหน่วยงานของรัฐต่างๆ การออกกฎระเบียบและการบริหารเพื่อควบคุมให้มีการปฏิบัติตามระเบียบ เช่น การวางแผนงาน การวางแผนงบประมาณ การประเมินผลการปฏิบัติงาน (Elmore, 1978)

แนวคิดนี้จำกัดความสนใจไปที่ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติอย่างเป็นทางการเท่านั้น โดยผู้ตัดสินใจนโยบายในระดับสูงจะพยายามเข้าไปควบคุมการนำนโยบายไปปฏิบัติให้มีจำนวนจุดตัดสินใจให้น้อยที่สุด (Paudel: 40) โดยสนใจที่การตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายในระดับสูง ซึ่งมีฐานคติในการควบคุม

โดยพยายามที่จะเข้าไปให้คำแนะนำว่าควรจัดโครงสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างไรเพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายของฝ่ายนิติบัญญัติและลดจำนวนจุดตัดสินใจลง (Winter, 2003) ด้วยเหตุนี้แนวคิดกลุ่มนี้จึงถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักในเรื่องของการมองการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเป็นทางการและเป็นเส้นตรงและเรียบง่ายเกินไปซึ่งไม่ตรงกับโลกของความจริง โดยมองข้ามความสำคัญของกลุ่มผู้ปฏิบัติงานระดับล่าง

### *กลุ่มที่มีมุมมองการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบจากล่างขึ้นบน (Bottom-up Perspective)*

แนวคิดนี้มีฐานคิดว่า ความสัมพันธ์ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการช่วยสร้างระบบนโยบายย่อย (Policy Subsystems) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการกำหนดและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ฉะนั้นแนวคิดนี้จึงมีจุดเริ่มต้นในการพิจารณาจากสภาพปัญหาในสังคม โดยสนใจไปที่ปัจเจกและพฤติกรรมของพวกเขา ทำให้ผู้ปฏิบัติงานระดับล่างเป็นศูนย์กลางในกระบวนการทางการเมือง (มองการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องการเมือง) โดย Lipsky ได้สร้างทฤษฎีระบบราชการของผู้ปฏิบัติงานในระดับล่าง ที่สนใจไปที่การใช้วิจารณ์ญาณในการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่รัฐในระดับล่าง เนื่องจากเจ้าหน้าที่เหล่านี้มีความสัมพันธ์โดยตรงกับพลเมืองในการส่งมอบสิ่งที่นโยบายนั้นๆ ต้องการให้แก่ประชาชนโดยตรง ฉะนั้นพนักงานระดับล่างจึงเป็นผู้กำหนดนโยบายตัวจริง ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเชื่อมโยงกับการใช้วิจารณ์ญาณและงานประจำ ร่วมด้วยการทำงานที่ไม่ปกติของคน ฉะนั้นจึงต้องมีผู้รวบรวมการใช้วิจารณ์ญาณและเก็บเป็นคลังความรู้ขององค์กรไว้

ตามแนวคิดนี้ความสำเร็จของนโยบายขึ้นอยู่กับทักษะของบุคคลในระดับท้องถิ่น ที่จะสามารถปรับนโยบายให้เข้ากับเงื่อนไขในแต่ละท้องถิ่นได้ ทั้งนี้แนวคิดกลุ่มนี้ถูกวิจารณ์ในเรื่องการใช้วิจารณ์ญาณของผู้ปฏิบัติงานระดับล่างที่มากเกินไปโดยไม่มองว่าท้ายสุดแล้วการปฏิบัติงานนั้นต้องมีเรื่องความรับผิดชอบ หรือการถูกควบคุมตรวจสอบโดยรัฐ

จากความขัดแย้งและข้อจำกัดของสองมุมมองข้างต้น ทำให้เกิดการพัฒนามุมมองที่ผสมผสานขึ้นในช่วงปลายยุคนี้ ซึ่งเห็นว่ามุมมองทั้งสองข้างต้นพยายามเพิกเฉยต่อมุมมองที่มีต่อความเป็นจริงของฝ่ายตรงข้าม (Paudel, 2009) และพยายามอธิบายการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยยึดส่วนของตนเองเป็นหลัก ฉะนั้นจึงเกิดการรวมเอาแนวคิดจากทั้ง Top-down และ Bottom-up มาผสมผสานกัน เช่น Elmore (1982, 1985) ที่เสนอให้นำ Forward Mapping ซึ่งเป็นแนวทางการมองแบบบนลงล่าง และ Backward Mapping ซึ่งเป็นแนวทางจากล่างขึ้นบน มาผสมกันในการมองการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือ Sabatier (1986) ที่เสนอกรอบการวิเคราะห์ด้านความร่วมมือ (Advocacy Coalition Framework)

### แนวคิด ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติยุคที่สาม

การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในยุคนี้เน้นการทดสอบทฤษฎี ซึ่งเป็นผลผลิตจากแนวคิดในยุคที่ 1 และ 2 ด้วยวิธีการเปรียบเทียบกรณีศึกษาและการออกแบบวิจัยเชิงสถิติที่เพิ่มจำนวนกลุ่มตัวอย่างที่ผู้ศึกษาเข้าไปสังเกตการณ์มากขึ้น (Winter, 2003) ลักษณะเฉพาะตัวของงานวิจัยในยุคนี้ คือ มีการใช้ตัวแบบเชิงทฤษฎีที่ชัดเจน มีการให้นิยามปฏิบัติการแก่คอนเซ็ปต์ต่างๆ เพื่อสร้างตัวชี้วัดที่มีความเที่ยงในการนำนโยบายไปปฏิบัติและพยากรณ์ตัวแปร รวมทั้งมีการนำทฤษฎีมาใช้ตั้งสมมติฐาน และใช้วิธีการที่เหมาะสมในการวิเคราะห์ข้อมูลทั้งในเชิงคุณภาพและวิธีการทางสถิติ (Goggins, 1990) ทั้งนี้ แนวคิดในยุคนี้ได้นำเอาการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติแบบมหภาค และแบบจุลภาคเข้ามามีบูรณาการกัน (McLaughlin, 1987)

---

<sup>1</sup> ในประเด็นนี้นักวิชาการบางกลุ่มนำแนวคิดการมองการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบผสมผสานจัดไว้ในยุคที่ 3 เช่น เสสเซอร์และคณะ (1987) ทั้งนี้เนื่องจากแนวคิดดังกล่าวมีความคาบเกี่ยวกับทั้งสองยุค



**ตารางที่ 1** ตารางสรุปวิวัฒนาการตามระยะเวลาของการศึกษา แนวคิด ทฤษฎีในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

แนวคิดยุคที่	บริบท	โจทย์ของการศึกษา	วิธีการศึกษา	คุณูปการของการศึกษา	ข้อวิจารณ์
1	- การขาดการศึกษา การนำนโยบายไปปฏิบัติที่ในฐานะข้อต่อที่ขาดหายของนโยบายและผลลัพธ์นโยบาย	จะแก้ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างไร	ศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกรณีศึกษาเดี่ยวๆ ซึ่งไม่ได้มีทฤษฎีรองรับนัก	- ทำให้เกิดการแยกการนำนโยบายไปปฏิบัติออกมศึกษา - ทราบปัจจัยที่ส่งผลต่อความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ	- การขาดความเป็นระบบในการศึกษาทั้งในแง่การอ้างอิงทฤษฎีและการต่อยอดองค์ความรู้
2	- การขาดแนวคิดทฤษฎีทั่วไป (General Theory) ที่ใช้อธิบายการนำนโยบายไปปฏิบัติ	จะพัฒนาให้เกิดกรอบแนวคิดในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างไร	ศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกรณีศึกษา	- เกิดการถกเถียงระหว่างมุมมอง Top-down และ Bottom-up ทำให้ทราบการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบผลสำเร็จต้องสร้างสมดุลระหว่างกลไกการนำไปปฏิบัติ (ตาม Top-down) และพฤติกรรมขององค์กรและผู้ปฏิบัติงานระดับล่าง (ตาม Bottom-up)	- การนิยามการนำนโยบายไปปฏิบัติยังไม่ชัดเจน - วิธีการศึกษาที่ใช้กรณีศึกษาเยอะแต่ยังไม่เอาไปทำซ้ำเปรียบเทียบได้ยาก - ความหนักแน่นเชิงสาเหตุและผลของทฤษฎี

ตารางที่ 1 (ต่อ)

แนวคิด ยุคที่	บริบท	โจทย์ของ การศึกษา	วิธี การศึกษา	คุณูปการของ การศึกษา	ข้อวิจารณ์
3	ขาดการสร้าง ทฤษฎีที่ สามารถ อธิบายการ นำนโยบาย ไปปฏิบัติได้ อย่างเป็น รูปธรรม	จะสร้าง ทฤษฎีการนำ นโยบายไป ปฏิบัติที่เป็น รูปธรรมได้ อย่างไร	- การศึกษา เชิงปริมาณที่ มีการ ตั้งสมมติฐาน และการ ทดสอบด้วย สถิติ - เริ่มมี การศึกษา เชิง เปรียบเทียบ - การศึกษา ด้วยวิธีการ เชิงคุณภาพ	ได้นำเอาการ วิเคราะห์การนำ นโยบายไปปฏิบัติ แบบมหภาค และ แบบจุลภาคเข้ามา บูรณาการกัน	- การ เน้นหนัก ไปที่วิธีการ เชิงปฏิฐาน นิยม

สำหรับข้อวิจารณ์ของแนวคิดในยุคที่ 3 นั้นพบว่าการเน้นการใช้วิธีการเชิงปฏิฐานนิยม ซึ่งเน้นการวิจัยเชิงปริมาณ เป็นวิธีการในการหาความรู้นั้นทำให้ได้ความรู้ที่หยาบและรวบรัดเกินไป ซึ่งอาจขัดกับธรรมชาติของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ

### การมองพัฒนาการตามจักรวาลความรู้

ในส่วนนี้ ผู้เขียนจะนำเสนอการมองการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติผ่านกรอบการมองแบบกระบวนทัศน์ที่เน้นไปในเชิงปรัชญา โดยกรอบการมองที่ผู้เขียนใช้

นั้นจะขอปรับจากกระบวนทัศน์ทางสังคมวิทยา (Sociological Paradigm) ของ Gibson Burrell และ Gareth Morgan ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ามิใช่ประโยชน์ในการทำ ความเข้าใจภาพในเชิงการแสวงหาความรู้ในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Burrell และ Morgan (1979) ได้เสนอกรอบการมององค์ความรู้ทางด้าน สังคมศาสตร์ เพื่อช่วยให้ผู้ศึกษาสามารถระบุทิศทางความคิดของตนซึ่งเป็น จุดเริ่มต้นสำคัญที่ทำให้ผู้ศึกษาสามารถเลือกแนวทางที่จะใช้ในการแสวงหาความรู้ได้ อย่างเหมาะสมกับธรรมชาติของความรู้ที่ตนกำลังศึกษา โดยมีสาระสำคัญว่าทฤษฎี ในทางสังคมศาสตร์ทั้งหลายต่างตั้งอยู่บนฐานความคิดหรือความเชื่อใน 2 เรื่อง ได้แก่ 1) ธรรมชาติของสังคมศาสตร์ (The Nature of Social Science) และ 2) ธรรมชาติ ของสังคม (The Nature of Society)

### **ธรรมชาติของสังคมศาสตร์ (The Nature of Social Science)**

ธรรมชาติของสังคมศาสตร์ตามความคิดของ Burrell และ Morgan นั้นมี สมมติฐาน (Assumption) ว่าเราสามารถแบ่งธรรมชาติของสังคมศาสตร์ได้เป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายที่มองว่าความจริงของปรากฏการณ์ที่ศึกษานั้นเป็นรูปธรรมที่สัมผัสได้ ประกอบกันขึ้นเป็นปรากฏการณ์ของสังคม ไม่ได้สิ่งที่ขึ้นกับจิตสำนึกของมนุษย์ (Objective) กับฝ่ายที่มองว่าปรากฏการณ์ทางสังคมเป็นเพียงชื่อที่มนุษย์สร้างขึ้นมา ฉะนั้นความเป็นจริงของสังคมในฐานะปรากฏการณ์อาจเปลี่ยนแปลงเมื่อชื่อที่มนุษย์ มอบให้เปลี่ยนไป (Subjective) โดยในแต่ละฝ่ายจะมองธรรมชาติของความจริง (Ontology) ธรรมชาติของความรู้ (Epistemology) ธรรมชาติของมนุษย์ (Human Nature) และระเบียบวิธีศึกษา (Methodology) ที่แตกต่างกัน เมื่อนำเอามา ประยุกต์ใช้มองธรรมชาติของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ อาจแบ่งได้เป็นกลุ่ม ที่มองว่าสามารถศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยแยกตัวของผู้ศึกษาออกจากสิ่งที่ เกิดขึ้นจริงในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ กับกลุ่มที่มองว่าการจะเข้าใจการนำ นโยบายไปปฏิบัติได้นั้นผู้ศึกษาต้องสวมหมวกเป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องต่างๆ หรือต้องคิด

วารสารรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์

ปีที่ 3 เล่มที่ 2 (ก.ค.-ธ.ค. 2557)

แทนองค์การที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ จึงจะได้ผลการศึกษาที่สะท้อนความจริง

## ธรรมชาติของสังคม (The Nature of Society)

ในการศึกษาธรรมชาติของสังคม ซึ่งเป็นบริบทในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีสมมติฐานว่า ธรรมชาติของสังคมสามารถแบ่งได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ ได้แก่ กลุ่มที่มองว่าการเปลี่ยนแปลงของสังคมเกิดขึ้นภายใต้กลไกเดิม ซึ่งนักวิชาการกลุ่มนี้มุ่งหาคำตอบว่าทำอย่างไรกลไกต่างๆ ของสังคมจึงจะดำเนินไปอย่างสอดประสานได้ เพื่อผลักดันให้สังคมก้าวไป ฉะนั้นจึงแสวงหาเทคนิคหรือวิธีการบางอย่างเพื่อจะทำให้สังคมค่อยๆ ก้าวหน้าไป กับกลุ่มที่มองว่าสังคมมีลักษณะแตกแยก ชัดแย้งมาก การเปลี่ยนแปลงควรเปลี่ยนแปลงแบบสุดโต่งแบบยกเครื่อง ไม่ใช่เปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไปตามกลุ่มแรก

เมื่อนำธรรมชาติของสังคมศาสตร์และธรรมชาติของสังคมมาตัดกัน จะได้ 4 กระบวนทัศน์ในการศึกษาสังคมศาสตร์ ซึ่งสามารถนำมาปรับใช้ในการศึกษาและสร้างแนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อเป็นแผนที่อันช่วยให้ผู้ศึกษาทราบถึงจุดยืน (Stand Point) ว่าตนเองอยู่ตรงจุดใด และกำลังจะไปจุดใดในอนาคต แบ่งเป็น

**1. Functionalist** เป็นกลุ่มที่เชื่อว่าปรากฏการณ์ทางสังคมนั้นเป็นสิ่งที่เห็นได้เป็นรูปธรรม สัมผัส และถ่ายทอดต่อไปได้ การศึกษาจึงใช้วิธีการสังเกต (Observe) มากกว่าเข้าไปอยู่ในเหตุการณ์นั้นจริงๆ (Participant) และมุ่งที่จะเสนอทฤษฎีความรู้ที่ค่อนข้างไปทางประจักษ์वाद (Positivism) ฉะนั้นการศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติตามกลุ่มนี้จะแยกตัวผู้ศึกษาออกมาในฐานะผู้สังเกตปรากฏการณ์ต่างๆ และมีการสร้างเครื่องมือขึ้นมาศึกษา เพื่อที่ว่าจะสามารถนำเครื่องมือนั้นไปศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่อื่นๆ ได้ ฉะนั้นโจทย์สำหรับการศึกษาจึงเน้นไปที่การแสวงหาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ความสำเร็จ/ล้มเหลวของการนำนโยบายไป

ปฏิบัติภายใต้ระบบและกลไกเดิมของสังคม ซึ่งเป็นการหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยใช้การวิเคราะห์ที่เน้นไปที่วิธีการเชิงสถิติเป็นหลัก เพื่อสามารถนำผลการศึกษามาเปรียบเทียบและสร้างทฤษฎี

**2. Radical Structuralist** เป็นกลุ่มที่เชื่อในปรากฏการณ์ทางสังคมธรรมชาติของมนุษย์ และระเบียบวิธีการศึกษาค้นคว้ากับพวก Functionalist แต่เน้นที่การเปลี่ยนแปลงสังคมจากการแก้ไขระบบทั้งหมด ไม่ใช่แก้ไขทีละส่วน ใช้แนวทางประจักษ์วิทยาเพื่อสร้างทฤษฎีในการเปลี่ยนแปลงทั้งสังคม ฉะนั้นการศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติตามกลุ่มนี้ก็จะแยกตัวผู้ศึกษาออกมาในฐานะผู้สังเกตปรากฏการณ์ต่างๆ และมีการสร้างเครื่องมือขึ้นมาศึกษาเหมือนพวก Functionalist แต่โจทย์ของการศึกษา จะเน้นไปที่การเปลี่ยนแปลงระบบหรือกลไกในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีอยู่เดิม

**3. Radical Humanist** เป็นกลุ่มมีความเห็นเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสังคมคล้ายกับ Radical Structuralist แต่มีความเชื่อเกี่ยวกับปรากฏการณ์ทางสังคมธรรมชาติมนุษย์ และวิธีการศึกษาที่แตกต่างออกไป กล่าวคือ มองว่าความจริงเป็นเพียงผลของจิตสำนึกของมนุษย์ ฉะนั้นปรากฏการณ์ต่างๆ ทางสังคมก็เป็นการรับรู้ที่มนุษย์มีต่อโลก ฉะนั้นวิธีการศึกษาจึงเน้นการเข้าไปมีส่วนร่วม เพื่อสร้างทฤษฎีใหม่ โดยการเปลี่ยนจิตสำนึกของมนุษย์ ฉะนั้นการศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติตามกลุ่มนี้ผู้ศึกษาจะต้องเข้าไปคลุกคลีตีโมงเพื่อทำความเข้าใจส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ อันจะช่วยให้เข้าใจ "ความจริง" เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติได้จาก "มุมมอง" ขององค์กรหรือตัวแสดงนั้นๆ เพื่อตอบโจทย์ว่า "ระบบกลไก และสิ่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้องของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้นมีจริงหรือไม่" เพื่อนำไปสู่การรื้อสร้าง (Deconstruction) การให้ความหมายของแต่ละคนที่มีความองค์ประกอบต่างๆ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติต่อไป แนวการศึกษาของกลุ่มนี้ เช่น การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวคิดของกลุ่มหลังสมัยใหม่นิยม

วารสารรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์

ปีที่ 3 เล่มที่ 2 (ก.ค.-ธ.ค. 2557)

(Postmodernism) ที่ใช้การวิเคราะห์วาทกรรม (Discourse Analysis) หรือ การศึกษาโดยใช้ทฤษฎีวิพากษ์ (Critical Theory)

**4. Interpretivist** เป็นพวกที่เชื่อเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสังคมคล้ายพวก Functionalist แต่เชื่อเกี่ยวกับธรรมชาติของสังคมคล้ายกับพวก Radical Humanist พวกนี้จึงมุ่งศึกษาค้นคว้าโดยอาศัยการมีส่วนร่วมในเหตุการณ์จริง และพยายามสร้าง เทคนิควิธีเปลี่ยนจิตสำนึกของมนุษย์ หรือไม่ก็พยายามเข้าใจการเปลี่ยนแปลง จิตสำนึกของมนุษย์ในลักษณะที่ทำให้เข้าใจสภาพความเป็นไปต่างๆ ของสังคมดีขึ้น ภายใต้อภิปรัชญาที่คิดใหม่ ฉะนั้นการศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติตามกลุ่ม นี้ ผู้ศึกษาจะต้องพยายามทำความเข้าใจความคิดของตัวแสดงต่างๆ ในการนำ นโยบายไปปฏิบัติ ที่มีต่อนโยบายทั้งที่เป็นภาษา และสัญลักษณ์ต่างๆ เพื่อตีความ เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ฉะนั้นโจทย์ของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตามแนวทางนี้ คือ แต่ละตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติคิดเห็น อย่างไร ซึ่งอาจมีประโยชน์ในการใช้ปรับปรุงกลไกย่อยที่เกี่ยวข้องในระบบของการนำ นโยบายไปปฏิบัติต่อไป

**ตารางที่ 2** ตารางสรุปการมองการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติตาม จักรวาลของ ความรู้

กระบวนทัศน์	การมองธรรมชาติ ของศาสตร์	การมองธรรมชาติของ สังคม	ตัวอย่างโจทย์ในการศึกษา การนำนโยบายไปปฏิบัติ
Functionalist	สามารถแยกผู้ ศึกษาออกจาก ปรัชญาการณืได้ (Objective)	สังคมเปลี่ยนแปลง ภายใต้อภิปรัชญา กฏเกณฑ์ที่มีอยู่เดิม (Regulations)	ปัจจัยใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับการ วิเคราะห์ความสำเร็จ/ล้มเหลว ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ภายใต้อภิปรัชญาและกลไกเดิม ของสังคมในปัจจุบัน

## ตารางที่ 2 (ต่อ)

กระบวนทัศน์	การมองธรรมชาติของ ศาสตร์	การมองธรรมชาติของ สังคม	ตัวอย่างโจทย์ใน การศึกษากำหนด นโยบายไปปฏิบัติ
Radical Structuralist	สามารถแยกผู้ศึกษาออก จากปรากฏการณ์ได้ (Objective)	สังคมมีความแตกแยก ต้องการเปลี่ยนแปลง แบบสุดโต่ง (Radical)	จะเปลี่ยนแปลงระบบ กลไกในการนำนโยบาย ไปปฏิบัติที่มีอยู่เดิม อย่างไร
Radical Humanist	ผู้ศึกษาต้องสวมหมวก เป็นสิ่งที่ต้องการศึกษาจึง จะเข้าใจปรากฏการณ์นั้น ได้จริง (Subjectivist)	สังคมมีความแตกแยก ต้องการเปลี่ยนแปลง แบบสุดโต่ง (Radical)	ระบบ กลไก และสิ่ง ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องของ การนำนโยบายไป ปฏิบัติที่มีอยู่นั้นมีจริง หรือไม่
Interpretivist	ผู้ศึกษาต้องสวมหมวก เป็นสิ่งที่ต้องการศึกษาจึง จะเข้าใจปรากฏการณ์นั้น ได้จริง (Subjectivist)	สังคมเปลี่ยนแปลง ภายใต้ความระบือย กฎเกณฑ์ที่มีอยู่เดิม (Regulations)	แต่ละคนคิดเห็น เกี่ยวกับระบบการนำ นโยบายไปปฏิบัติ คิดเห็นอย่างไร จะ เปลี่ยนแปลงตรงไหน

เมื่อนำจักรวาลของความรู้มาปรับใช้กับการศึกษากำหนดนโยบายไปปฏิบัตินั้น  
อาจวิเคราะห์ได้ว่าการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติเท่าที่ผ่านมาโดยรวมนั้นการ  
มองธรรมชาติของปรากฏการณ์เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นสิ่งที่  
นักวิเคราะห์สามารถแยกตัวเองออกมาจากปรากฏการณ์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ  
ได้ผ่านวิธีการต่างๆ เช่น การสังเกต การสร้างเครื่องมือวัด จากนั้นจึงนำสิ่งที่ได้มา  
วิเคราะห์และศึกษาได้อย่างเป็นภววิสัย (Objective) ก่อนจะนำไปสู่การสร้างเป็น  
ข้อสรุป ส่วนการมองธรรมชาติของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น งานทั้งสามยุคมอง  
คล้ายๆ กันว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติมักจะมีเกิดขึ้นภายใต้กลไก และกฎเกณฑ์เดิมๆ

วารสารรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์

ปีที่ 3 เล่มที่ 2 (ก.ค.-ธ.ค. 2557)

ฉะนั้นแนวทางในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงอยู่ในรูปแบบของพวก Functionalist เป็นหลัก ซึ่งสะท้อนผ่านการศึกษาที่นักวิชาการทางด้านนโยบายต้องการแสวงหา "ปัจจัย" ที่ส่งผลต่อความล้มเหลวหรือสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (ยุคที่ 1) หรือ การพยายามสร้าง "ทฤษฎี" ที่เป็นสากลและสามารถนำไปใช้อธิบายในวงกว้างได้ (ยุคที่ 2) หรือการใช้สถิติและวิธีการเชิงปริมาณในขั้นที่สูงขึ้น (ยุคที่ 3) เพื่อสร้างความแข็งแกร่งในการอธิบายเชิงเหตุและผลระหว่างตัวแปรต่างๆ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

### ข้อสังเกตเกี่ยวกับการมองการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจะขอตั้งข้อสังเกตจากการศึกษาวิวัฒนาการการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งมีประเด็นที่น่าสนใจที่อาจส่งผลต่อการพัฒนาแนวคิด ดังนี้

#### ประเด็นเกี่ยวกับความชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขตของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การกำหนดขอบเขตเกี่ยวกับการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งอาจพิจารณาได้จากการให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติเท่าที่ผ่านมาเป็นไปอย่างหลวมๆ และไม่มีการอธิบายถึงกลไกเชิงเหตุและผลที่ชัดเจนนัก ฉะนั้นปัญหาหนึ่งที่พบคือ การมองว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยรวมไปถึงผลผลิต (Output) และบางทีถึงผลลัพธ์ (Outcome) (Winter, 2003) ซึ่งจริงๆ แล้ว Output หรือ Outcome นั้นน่าจะเป็นเป้าหมายของการปฏิบัติ และควรศึกษาในแง่ของการประเมินผลนโยบายเสียมากกว่า<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> ซึ่งในประเด็นนี้ เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ (2551) ได้มีความเห็นที่คล้ายคลึงกันเกี่ยวกับการวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation Research) ในประเทศไทยส่วนใหญ่ว่าเป็นการประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) มากกว่าจะเป็นการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติที่



## ประเด็นเกี่ยวกับทฤษฎีที่ใช้เป็นฐานในการศึกษา

แนวคิดที่ใช้ในการสร้างทฤษฎีในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นยังขาดทฤษฎีฐานที่ตกลงร่วมกันว่าจะใช้ทฤษฎีกลุ่มใดเป็นหลัก ซึ่งโดยส่วนใหญ่วรรณกรรมในยุคแรกของการนำนโยบายไปปฏิบัติมักจะเห็นการนำทฤษฎีองค์การหรือทฤษฎีเชิงเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งในประเด็นนี้หากจะมองในแง่ดี ก็อาจเห็นว่าเป็นการทำให้เกิดมุมมองที่หลากหลายในการสร้างหรือบุกเบิกแนวคิดทางการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นความสวยงามทางวิชาการ แต่ถ้ามองในอีกแง่หนึ่งการดำเนินการศึกษาวิจัยโดยอาศัยมุมมองจากทฤษฎีที่ต่างกัน อาจเกิดภาวะที่ผู้ศึกษาเลือกสนใจศึกษาตัวแปรที่ต่างกันเพียงบางตัวเพื่อที่จะสามารถอธิบายข้อค้นพบของการศึกษาของตนให้สมเหตุสมผล และสรุปเป็นต้นแบบหรือทฤษฎีของตนต่อไป

## ประเด็นเกี่ยวกับระเบียบวิธีการศึกษา

ทางด้านระเบียบวิธีการศึกษางานศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในช่วงแรกถูกวิจารณ์อย่างหนักในเรื่องของการใช้วิธีการศึกษาแบบกรณีศึกษาเพียงกรณีเดียว (Single Case Study) แล้วนำมาใช้ในการอธิบายปรากฏการณ์ที่มีความกว้างขวางและสลับซับซ้อนกว่าในวงกว้าง รวมทั้งความหละหลวมในการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร แต่ต่อมาในยุคที่ 3 ปัญหาเหล่านี้ก็ได้รับการแก้ไขไปในระดับหนึ่งด้วยการศึกษาเชิงเปรียบเทียบ และการวิเคราะห์ข้อมูลโดยสถิติขั้นสูงมากขึ้น โดยเป็นการอิงมาจากแนวคิดทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งวิธีการศึกษาในแบบดังกล่าวก็ได้สร้างข้อถกเถียงใหม่เกี่ยวกับวิธีการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความเหมาะสมกับธรรมชาติของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นสังคมศาสตร์หรือไม่

---

แท้จริง เพราะมีลักษณะเด่น 2 ประการ คือ (1) มุ่งศึกษาถึงระดับประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และ (2) ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

วารสารรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์

ปีที่ 3 เล่มที่ 2 (ก.ค.-ธ.ค. 2557)

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเกี่ยวกับความเป็นกลางทางค่านิยม (Value neutrality) ที่ถูกถกเถียงมาตั้งแต่ยุคเริ่มแรกของการแพร่ขยายของแนวคิดพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral Science) ว่าสามารถพิสูจน์ได้จริงหรือไม่ และไม่ต้องการให้นำมาใช้ในการวิจัย ซึ่งภายหลังได้ข้อสรุปว่า สังคมศาสตร์ต้องศึกษาค่านิยม เพราะค่านิยมเป็นปทัสถานของสังคม ซึ่งสังคมศาสตร์ทำได้ดีกว่าวิทยาศาสตร์ (เรื่องวิทย์, 2551)

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาจากจักรวาลความรู้แล้ว จะพบว่าแนวทางการศึกษาส่วนใหญ่โน้มเอียงไปในกลุ่ม Functionalist ซึ่งเมื่อพิจารณาว่าภายใต้บริบทของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สลับซับซ้อนขึ้น การใช้วิธีการศึกษาที่ผูกขาดด้วยกระบวนทัศน์ใด กระบวนทัศน์หนึ่งอาจสร้างปัญหาในเรื่องการขยายอาณาบริเวณองค์ความรู้ของศาสตร์นั้นๆ และยังพิจารณาเกี่ยวกับข้อถกเถียงข้างต้น และสภาพความจริงของการนำนโยบายไปปฏิบัติบางเรื่อง วิธีการแบบ Functionalist อาจให้คำตอบได้ไม่ครบถ้วน รวมทั้งการถูกโจมตีเกี่ยวกับฐานคติของวิธีการดังกล่าวที่ใช้วิธีการให้เหตุผลแบบเชิงอุปกรณ์ (Instrumental Rationality) ว่าวิธีนี้เป็นการทำลายความเป็นมิตรและความหมายของความเป็นมนุษย์ ไม่เป็นประชาธิปไตย กัดความเป็นปัจเจก ใช้ไม่ได้กับสังคมที่ซับซ้อน และอาจตีเฉพาะในหลักการแต่ไม่สามารถนำไปใช้ได้จริง (Dryzek, 1990 อ้างใน เรื่องวิทย์, 2009)

จากภาพที่นำเสนอจากตอนต้นถึงจุดนี้ เราจะเห็นได้ว่าการศึกษากการนำนโยบายไปปฏิบัติมีการพัฒนาในแง่ของประเด็นและพื้นที่เชิงนโยบายที่มีการศึกษากการนำนโยบายไปปฏิบัติในหลาย Setting มากขึ้น รวมทั้งในด้านระเบียบวิธีการศึกษานั้น มีการพยายามแก้จุดอ่อนจากการศึกษาในยุคแรกๆ ของแนวคิดในยุคที่ 3 ซึ่งเพิ่มความสลับซับซ้อนของการศึกษาด้วยระเบียบวิธีเชิงปริมาณที่เข้มงวดทั้งในเรื่องของการเก็บตัวอย่าง และการวิเคราะห์ข้อมูล ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นพัฒนาการดังกล่าวถือว่าเป็นก้าวที่สำคัญของการสร้างความแข็งแกร่งให้แก่ศาสตร์การศึกษากการนำนโยบายไปปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในแง่การขยายพรมแดนของวิธีการศึกษาโดยใช้แนวทางอื่นซึ่งไม่ได้อิงมาจากแนวคิดปฏิฐานนิยมแล้วนั้น การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติยังคงพัฒนาในด้านนี้ไปไม่มากนัก ซึ่งอาจเป็นเพราะวิธีการของกลุ่ม Functionlist ซึ่งมีลูกเล่นให้วิเคราะห์ได้หลากหลาย และเป็นอาณาบริเวณที่สามารถจัดการกับข้อโต้แย้งต่างๆ เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปได้สะดวกกว่า หากพิจารณาเปรียบเทียบกับวิธีการในกลุ่มอื่นๆ

### ก้าวสู่ยุคต่อไปของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ในส่วนนี้ผู้เขียนจะประมวลเอาความเห็นของนักวิชาการและของผู้เขียนเอง เกี่ยวกับการพัฒนาและอนาคตของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ

#### ทางด้านทฤษฎีที่เป็นฐานในการศึกษา

ในยุคที่ผ่านมาทฤษฎีองค์การ ทฤษฎีเหตุผลนิยม และทฤษฎีทางด้านเศรษฐศาสตร์เข้ามามีบทบาทค่อนข้างมากในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าทฤษฎีกลุ่มดังกล่าวสามารถทำหน้าที่ของตนได้ดีภายใต้สภาพบริบทในยุคที่แนวคิดเหล่านี้ถูกแนะนำให้แก่ศาสตร์การนำนโยบายไปปฏิบัติ (ซึ่งนักวิชาการกลุ่ม Postmodern จะมองว่าแนวคิด ทฤษฎีในกลุ่มดังกล่าวเป็นทฤษฎียุค Modern) แต่ในปัจจุบันด้วยพลวัตทางวิชาการที่ขับเคลื่อนไปมากขึ้น ทำให้ผู้เขียนเห็นว่าอาจมีทฤษฎีอีกกลุ่มซึ่งถูกมองว่าเป็นทฤษฎีกลุ่มหลังสมัยใหม่นิยมซึ่งอาจเป็นประโยชน์ในการพัฒนาการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ อาทิ การใช้ทฤษฎีเชิงวิพากษ์ (Critical Theory) ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากปรัชญาของฮาเบอร์มาส (Habermas) ที่เสนอให้มีการใช้วิธีการวิเคราะห์หว่าทกรรม ซึ่งจะช่วยให้เกิดโครงสร้างการสื่อสารเชิงอัตวิสัยระหว่างกัน (Intersubjective Structure of Communication) ของคนในเครือข่ายทางสังคม (Social Network) ก็อาจช่วยให้เข้าการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในยุคหลัง

วารสารรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์

ปีที่ 3 เล่มที่ 2 (ก.ค.-ธ.ค. 2557)

สหัฐวรรษใหม่นี้ได้ดีขึ้น (เรื่องวิทย์, 2009) เนื่องจากทิศทางของนโยบายในยุคนี้ไม่ได้เกิดจากองค์การตามหน้าที่เท่านั้น รวมทั้งยังกลมกลืนกับการขยายตัวออกไปของประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจ และการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติแบบมีส่วนร่วม

### ทางด้านแนวทางและระเบียบวิธีการศึกษา

แม้ว่าในยุคที่ผ่านมาระเบียบวิธีเชิงปริมาณจะถูกวิจารณ์อย่างหนักหน่วงในแง่ของความเหมาะสมกับธรรมชาติของสาขาวิชา แต่ผู้เขียนเห็นว่าระเบียบวิธีเชิงปริมาณก็ยังคงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะช่วยให้นักวิชาการสามารถหาข้อค้นพบบางอย่างเพื่อยืนยันหรือโต้แย้งแนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีอยู่เดิมได้อย่างเป็นระบบ และควรเพิ่มความเข้มงวดของการวิเคราะห์ให้ถูกต้องตามหลักสถิติยิ่งขึ้น ทั้งนี้ Hill (1997) ได้เสนอแนะว่าการสร้างทฤษฎีในอนาคตจะต้องมีคุณสมบัติ อาทิ มีการทำซ้ำมากขึ้น มีการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบมากขึ้น มีการระมัดระวังในการอนุมานเชิงเหตุผลมากขึ้น แต่สิ่งที่นักวิชาการทางด้านนี้อาจต้องเพิ่มเติม คือ การทำความเข้าใจ และทดลองใช้ระเบียบวิธีเชิงคุณภาพที่ไปไกลกว่าการสัมภาษณ์และทำการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) อย่างง่าย ซึ่งจะทำให้ในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในเรื่องนั้นๆ ได้แง่มุมที่หลากหลายขึ้น และเมื่อพิจารณาจากจักรวาลของความรู้งานศึกษาในกลุ่ม Interpretivist, Radical Structuralist และ Radical Humanist ยังคงมีพื้นที่เหลือให้ค้นหาอีกมาก ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างคำถามที่ผู้เขียนนำเสนอไว้ในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติตามกระบวนการที่ค้นต่างๆ

### ทางด้านระดับในการศึกษา

วรรณกรรมเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติยังคงวนเวียนอยู่กับเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับรัฐบาลกลางและท้องถิ่น ซึ่งก็ยังคงเป็นสิ่งการศึกษาในยุคนี้ควรให้ความสำคัญในการหาคำตอบอีกต่อไป แต่ระดับการศึกษาอาจต้องพิจารณาถึง

การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับระหว่างประเทศมากขึ้น ซึ่งจุดนี้ถือเป็นความท้าทายอย่างยิ่งประการหนึ่งสำหรับผู้ศึกษา เนื่องจากการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับรัฐ การทำความเข้าใจกลไกการบริหารในรัฐหนึ่งที่มีระบบการเมืองระบอบการปกครอง ระบบเศรษฐกิจ ที่มีความคล้ายคลึงกันและผู้ศึกษาค้นเคาก็ นับเป็นเรื่องท้าทายผู้ศึกษาในการเก็บเอาแง่มุมต่างๆ มาใช้ในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ฉะนั้นการศึกษาข้ามประเทศหรือข้ามกลุ่มประเทศ หรือการศึกษา ตั้งแต่ระดับเหนือรัฐจนถึงระดับภายในรัฐ นั้นย่อมต้องมีรายละเอียดปลีกย่อยในการวิเคราะห์มากขึ้นเท่าทวี ซึ่งหากทำได้ดีก็จะส่งผลดีต่อการสร้างแนวคิด ทฤษฎีที่สามารถยืดหยุ่นในการนำไปใช้ได้มากขึ้น อันจะนำไปถึงการสร้างโครงสร้างพื้นฐานของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั่นก็คือตำราที่ใช้ที่จะมีกรณีศึกษาในบริบทอื่นๆ ที่ไม่ใช่สหรัฐอเมริกาหรือยุโรปตะวันตกเพิ่มมากยิ่งขึ้น

### บทส่งท้าย

การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นสาขาหนึ่งของการศึกษาเกี่ยวกับนโยบายที่ยังเพิ่งเริ่มต้นก้าวเดินได้ไม่นานนัก ซึ่งเมื่อมองในเชิงพัฒนาการของการศึกษาในสาขานี้ที่เริ่มจากความต้องการศึกษากระบวนการที่เชื่อมโยงระหว่าง การกำหนดนโยบายและการประเมินผลนโยบาย โดยมีโจทย์ที่ต้องการคำตอบว่าอะไรคือ ปัจจัยของความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยใช้การศึกษกรณีศึกษาเดี่ยวๆ ได้ก้าวผ่านยุคต่างๆ จนเริ่มมีความเป็นศาสตร์ที่มีองค์ความรู้ และชั้นเชิงในการศึกษาที่มากขึ้นภายใต้กระบวนทัศน์แบบ Functionalist ซึ่งเป็นเหมือนการวางหลักให้นักวิชาการรุ่นปัจจุบันและรุ่นถัดไปได้ยึดเกาะ แต่สิ่งที่เป็นความท้าทายทางการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องการที่จะก้าวให้ไกลกว่านี้ คือ การเริ่มเดินทางไปสำรวจการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้กระบวนทัศน์อื่นๆ ที่มีคำถามและจุดสนใจที่แตกต่างออกไป

## เอกสารและสิ่งอ้างอิง

- จุมพล หนีมพานิช. 2547. **การวิเคราะห์นโยบาย: ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง**. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- จุมพล หนีมพานิช. 2554. **การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ: มุมมองในทางรัฐศาสตร์การเมือง และรัฐประศาสนศาสตร์ การบริหาร และกรณีศึกษาของไทย**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศุภชัย ยาวะประภาส. 2526. “กรอบการมองพาราไดททางรัฐประศาสนศาสตร์สำหรับนักวิชาการไทยในอนาคต.” ใน พิทยา บวรวัฒนา (บรรณาธิการ). **รัฐประศาสนศาสตร์: รวมผลงานของนักวิชาการไทย**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 315-334.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. 2552. “นโยบายศาสตร์เชิงวิพากษ์.” **วารสารพัฒนบริหารศาสตร์** 49 (1).
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. 2551. **การนำนโยบายไปปฏิบัติ**. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- วรเดช จันทรศร. 2552. **ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค.
- Berman, P. 1978. “The Study of Macro-and Micro- Implementation.” **Public Policy** 26 (2).
- Birkland, T.S. 2001. **An introduction to the policy process: Theories, concepts, and models of public policy making**. New York: M.E. Sharpe.
- Burrell, G. and Morgan, G. 1979. **Sociological Paradigms and Organizational Analysis**. London: Heinemann.
- Elmore, Richard E. 1978. “Organizational Models of Social Program Implementation.” **Public Policy** 26 (2).

Hill, K.Q. 1997. "In Search of Policy Theory." **Policy Current** April 1997.

Paudel, N.R. 2009. "A Critical Account of Policy Implementation Theories: Status and Reconsideration." **Nepalese Journal of Public Policy and Governance** 25 (2).

Winter, Soren C. 2003. "Implementation." (Section 5) In Peter, B.G. and Pierre, J. (ed.). **Handbook of Public Administration**. London, Thousand Oaks, CA and New Delhi: Sage.