

นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นในฐานะผลิตภัณฑ์ของระบบการเมือง: เค้าโครงการศึกษาวิเคราะห์

ปัญหาเบื้องต้นที่สุดของการศึกษานโยบายสาธารณะ (public policy)^๑ ก็คือ ความยุ่งยาก สับสนเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “นโยบาย” เอง ฉะนั้น ก่อนที่จะได้ลงมือพิจารณาเค้าโครง แนวความคิดสำหรับศึกษาวิเคราะห์นโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่น ควรจะได้สละเวลาสำรวจ ความเป็นมา ความเปลี่ยนแปลง และความแตกต่างของแนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับ คำว่า “นโยบาย” โดยสังเขป ทงน เพื่อเป็นการปูพื้นฐานความรู้ความเข้าใจเท่าที่เกี่ยวกับ

ในข้อเขียนนี้ จะได้แบ่งการพิจารณาออกเป็น ๔ ตอน ในขั้นต้น จะได้สำรวจความเป็นมา ของความคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะในแง่ที่เกี่ยวกับการบริหารและระบบการเมือง หลังจากนั้น จะได้หันมาพิจารณาเค้าโครงการศึกษาวิเคราะห์นโยบายสาธารณะในฐานะที่เป็น ผลิตภัณฑ์ของระบบการเมือง การพิจารณาตอนนี้จะครอบคลุมถึงระบบการจำแนกประเภทนโยบาย สาธารณะตามลักษณะสำคัญ ตามวัตถุประสงค์ ตามเนื้อหาสาระ ตามกระบวนการ และการจำแนก แขนงนโยบายตามลักษณะของข้อมูลที่มีอยู่ ในขั้นต่อไปจะเป็นการเสนอและวิเคราะห์แนวความคิด เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของนโยบาย และในที่สุดก็จะเป็นการสรุปและเสนอข้อสังเกตบางประการ เกี่ยวกับการวิเคราะห์นโยบายตามแนวน

๑. นักวิชาการบางท่านนิยมแปล public policy ว่า “นโยบายของรัฐ” ซึ่งน่าจะเป็นความหมาย ที่ชัดเจนและเข้าใจได้ง่ายกว่าคำว่า “นโยบายสาธารณะ” อย่างไรก็ตาม การใช้คำว่า “นโยบายของรัฐ” ก็มี ปัญหาและข้อจำกัดอยู่บางประการเหมือนกัน ข้อสำคัญก็คือ คำว่า “รัฐ” นั้นชวนให้ผู้อ่านระลึกไปถึงแนว ความคิดของคำว่า state และมีผลสืบเนื่องต่อไปในเชิงที่มีความหมายแฝงเร้นอยู่ว่า นโยบายของรัฐมีสาระสำคัญ เกี่ยวกับปัญหาของส่วนกลางหรือเฉพาะระดับชาติเท่านั้นอันเป็นการบิดเบือนสาระและขอบข่ายของคำว่า public policy ไปไม่ใช่น้อย เพราะ public policy มีอยู่ในระดับท้องถิ่นเช่นเดียวกับระดับชาติ ปัญหาที่มีอยู่ว่า หากจะใช้ คำว่า “นโยบายของรัฐ” ในขณะที่กำลังศึกษาถึงนโยบายเทศบาลหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปอื่นใดอาจจะ ทำให้ทั้งผู้เขียนและผู้อ่านไม่สามารถจะยอมรับได้อย่างสนิทใจนัก ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเลือกแปลว่า “นโยบาย สาธารณะ” อันมีความหมายเป็นกลางมากกว่า

การเมือง นโยบาย และการบริหาร

วิวัฒนาการของความคิดรากฐาน (paradigm) เนื้อหาสาระ และจุดสนใจของการศึกษาเกี่ยวกับการเมืองและการบริหารรัฐกิจเป็นเรื่องที่น่าสนใจ และมีส่วนที่จะช่วยอธิบายวิวัฒนาการของความคิดเรื่องนโยบายอยู่เป็นอันมาก แต่เดิมนั้น ถ้อยคำว่ารัฐประศาสนศาสตร์^๒ เป็นสาขาหนึ่งของรัฐศาสตร์ ครั้นต่อมา ก็มีแนวโน้มและความเคลื่อนไหวบางประการที่รัฐประศาสนศาสตร์จะแยกตัวออกมาเป็นเอกเทศ^๓ เหตุผลในเรื่องนี้มีอยู่หลายประการ นับตั้งแต่ความซับซ้อนและความยุ่งยากในการบริหารการศึกษาของบางมหาวิทยาลัยที่เปิดสอนสาขาวิชาทั้งสองนี้ด้วยกัน อิทธิพลของแนวความคิดทางวิชาการของสมาคมรัฐศาสตร์อเมริกัน (American Political Science Association)^๔ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง วัตถุประสงค์หลักที่แตกต่างกัน ตลอดจนเนื้อหาสาระสำคัญและจุดสนใจของสาขาทั้งสอง ซึ่งเปลี่ยนแปลงออกห่างจากกันทุกที ในขณะที่วิชาต่างๆ ทางรัฐศาสตร์มุ่งเน้นทางด้านแสวงหาความรู้ (academic) ส่วนทางรัฐประศาสนศาสตร์มีลักษณะค่อนข้างไปทางสาขาวิชาชีพ (professional) และมีส่วนประกอบจากสาระสำคัญของสังคมศาสตร์สาขาอื่นๆ เช่น จิตวิทยา สังคมวิทยา เศรษฐศาสตร์มากขึ้นเป็นลำดับ อย่างไรก็ตาม แนวปฏิบัติในเรื่องนี้ยังกระจัดกระจายและแตกต่างกันอยู่มาก ในขณะที่บางสถาบันมีหน่วยการสอนรัฐประศาสนศาสตร์ตั้งขึ้นเป็นเอกเทศต่างหากจากรัฐศาสตร์ แต่บางสถาบันก็ถือปฏิบัติโดยนับเอาความสัมพันธ์ระหว่างสาขาทั้งสองคงเป็นแบบเดิมไม่เปลี่ยนแปลง

๒. ในที่นี้ “การบริหารรัฐกิจ” เป็นสามัญนาม หมายถึง กิจกรรมการบริหารงานของรัฐ ในประเทศไทยมีความหมายเท่ากับการบริหารราชการ ส่วน “รัฐประศาสนศาสตร์” เป็นวิสามัญนาม หมายถึง สาขาวิชาการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐ การจำแนกความแตกต่างนี้เป็นไปตามระบบที่ใช้กันในต่างประเทศ ซึ่งใช้ public administration หมายความว่า การบริหารรัฐกิจ และ Public Administration ให้ความหมายถึง ความถึง รัฐประศาสนศาสตร์ ดู Frank Marini (ed.), *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective* (Scranton: Chandler Publishing Company, 1971), p. xiii.

๓. มีเหตุผลหลายประการที่ว่ารัฐประศาสนศาสตร์ไม่ควรจะมีฐานะเป็นสาขาย่อยของรัฐศาสตร์อีกต่อไป โปรดพิจารณา Dwight Waldo, “Scope of the Theory of Public Administration,” in James C. Charlesworth (ed.), *Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives and Methods* (Philadelphia: The American Academy of Political and Social Science, 1968), pp. 7-9.

๔. เมื่อเร็วๆ นี้ ในการจัดระเบียบสาขาย่อยของรัฐศาสตร์ สมาคมรัฐศาสตร์อเมริกันตัดสาขา รัฐประศาสนศาสตร์ออกไปจากรัฐศาสตร์ ดู *ibid.*, p. 8.

ถึงแม้สาระสำคัญส่วนใหญ่ของสาขาวิชาทั้งสองนี้จะแตกต่างกันไปมากแล้วในปัจจุบัน แต่ส่วนที่น่าจะถือว่าเป็นความสนใจร่วมกันนั้นก็ยังคงมีอยู่ เช่นเรื่องนโยบายสาธารณะ ก็นับได้ว่าเป็นหัวข้อที่ได้รับความสนใจร่วมกันมาช้านาน ชาร์ลส ลินด์บลอม (Charles E. Lindblom) เคยตั้งข้อสังเกตไว้ว่า "... มีนักรัฐศาสตร์หลายคนเกือบจะให้คำจำกัดความไว้ว่า การเมืองทั้งหมด ก็คือกระบวนการกำหนดนโยบายนั่นเอง"^๕ ในขณะที่เดียวกัน ทางฝ่ายรัฐประศาสนศาสตร์ เฮนรี แลมไบรท์ (W. Henry Lambright) ก็ได้ยืนยันไว้อย่างแข็งขันว่า "การบริหารรัฐกิจก็คือการกำหนดนโยบายสาธารณะ" อันเป็นการเจริญรอยตามแนวความคิดของปรมาจารย์ พอล แอปเปิลบี้ (Paul Appleby) เขาถือว่า ความคิดที่จะแยกการบริหารออกจากการเมืองโดยเด็ดขาดนั้นตายไปนมนาน แล้ว^๖

การทำความเข้าใจในแนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายอาจจะง่ายขึ้นเมื่อนำวิวิเคราะหฺ์ในรูประบบ (systems concept) เข้ามาช่วย วิวิเคราะหฺ์นี้จะช่วยให้เห็นว่า พิสัยของแนวความคิดต่างๆ เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะที่วิวัฒนาการมามีลักษณะแตกต่างและกระจัดกระจายกันอยู่อย่างไรเพียงใด เมื่อเราถือเอาระบบบริหารเป็นตัวศูนย์กลางที่จะเห็นว่า ความคิดด้านนโยบายได้วิวัฒนาการมาจากรูปเดิมที่ถือว่านโยบายเป็นระบบย่อย (sub-system) ของระบบบริหารจนจะกลายเป็นระบบใหญ่ (super-ordinate system) ที่ครอบระบบบริหารอยู่

ข้อสรุปข้างต้นนี้อาจจะแจกแจงรายละเอียดให้กระจ่างชัดขึ้น ทั้งนี้ จะกระทำได้โดยแยกทัศนคติเกี่ยวกับนโยบายของนักศึกษาวិชาการการบริหารแบบเดิมออกจากความคิดของนักรัฐศาสตร์ในระยะหลังๆ แต่เดิมนั้น ปรัชญาของการศึกษาวิชาการบริหารงานของรัฐเป็นไปในทำนองจะแยกการเมืองออกจากการบริหารโดยเด็ดขาด ด้วยเหตุนี้ จึงมีผลให้คิดแยกเรื่องการกำหนดนโยบาย (policy making) และการปฏิบัติการตามนโยบาย (policy implementation) ออกจากกัน การบริหารงานของรัฐมักจะถือว่าเกี่ยวข้องกับกิจกรรมประเภทหลังเสียแทบทั้งสิ้น และมักจะถือว่าการกำหนดนโยบายเป็นภาระหน้าที่ของกลไกทางการเมือง ฉะนั้น การบริหารงานของรัฐจึงมีการให้คำจำกัดความในทำนองที่ว่าเป็นการระดมทรัพยากรต่างๆ เพื่อดำเนินการให้เป็นที่ไปตามวัตถุประสงค์

๕. Charles E. Lindblom, *The Policy Making Process* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1968), p. 3.

๖. W. Henry Lambright, "The Minnowbrook Perspective and the Future of Public Affairs: Public Administration is Public Policy Making," in Marini (ed.), *op.cit.*, pp. 332-33.

๗๕๖๖ ทดงไว้” นโยบายตามความคิดแบบเดิมก็ถือว่าเป็น “แนวทางกว้าง ๆ ของการปฏิบัติงาน” (guide to action) อันน่าจะเป็นเพียงระบบย่อยของระบบบริหารหรือขั้นตอนเดียวของกระบวนการบริหาร

การที่ความคิดเรื่องนโยบายสาธารณะขยายขอบข่ายกว้างขวางขึ้นกว่าเดิมส่วนใหญ่เป็นผลเนื่องมาจากการนำเอาเค้าโครงการศึกษาวิเคราะห์แบบระบบมาใช้ในการศึกษาทางสังคมศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับระบบการเมืองและระบบการบริหาร เมื่อพิจารณาตามแนวความคิดรูประบบแล้ว ระบบการบริหารรัฐกิจมีฐานะเป็นระบบย่อยของระบบการเมือง และระบบการเมืองก็เป็นระบบย่อยของระบบสังคมอีกชั้นหนึ่ง นักรัฐศาสตร์อเมริกันผู้บุกเบิกและริเริ่มสร้างและแนะนำแนวความคิดของระบบการเมืองมาใช้ในการศึกษาทางรัฐศาสตร์อย่างเป็นล่ำเป็นสัน ได้แก่ เดวิด อีสตัน (David Easton) นักศึกษาวิเคราะห์นโยบายสาธารณะหลายคนได้ยึดเอาแนวความคิดเรื่องระบบการเมืองที่อีสตันเสนอไว้เป็นรากฐานเบื้องต้นในการศึกษาโดยพิสดารต่อไป

ที่กล่าวมานี้ ไม่ได้หมายความว่า วงการการศึกษา นโยบายสาธารณะในปัจจุบันจะยอมรับยึดถือ และเจริญรอยตามพื้นฐานที่อีสตันได้ปูไว้เสียทั้งหมด แนวโน้มที่สมควรบันทึกไว้ประการหนึ่งก็คือ การสนใจศึกษาตัวกระบวนการกำหนดนโยบายเอง ความเคลื่อนไหวในเรื่องนี้ได้แตกแยกออกเป็นสองแขนงใหญ่ ๆ แขนงหนึ่งมีลีนด์บลอมเป็นปรมาจารย์ ถือว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะ

๗. ข้อนี้ก็น่าจะเป็นจุดอันตรายของแนวความคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์แบบเดิม กล่าวคือ เมื่อถือว่าการวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายในการปฏิบัติงานเป็นสิ่งที่กำหนดไว้ให้แล้ว (given) หรือสันนิษฐาน (assume) ว่าเป็นภาระหน้าที่ของกลไกทางการเมืองโดยสิ้นเชิง การศึกษาก็จะหันมาเน้นความสำคัญของการดำเนินการตามนโยบายให้มีประสิทธิภาพอย่างเดียว โดยเบี่ยงเบนความสนใจ ไม่ยอมรับรู้ว่าบทบาทของข้าราชการในการร่วมกำหนดนโยบายนั้นมีอยู่และมีความสำคัญ เมื่อเป็นดังนี้แล้ว ลักษณะใหญ่ของการให้การศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ในแนวนั้น ก็จะมีลักษณะก่อนหรือใกล้เคียงไปทางฝึกฝน “พนักงานจักรกล” (technocrats) ที่มีลักษณะใกล้เคียงหุ่นยนต์ (automation) ออกไปรับใช้ระบบ โดยไม่มีความคิดอ่านที่จะยับยั้งชั่งใจหรือตั้งคำถามว่า วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ตั้งไว้นั้นชอบธรรมหรือไม่เพียงใด ลักษณะเช่นนี้มีความหมายสำคัญอย่างยิ่ง (implication) ต่อประเทศที่ด้อยพัฒนาที่ยากจนทรพยากร และถูกรอบงำโดยกลุ่มผู้ปกครองทรราช การฝึกฝนข้าราชการประเภท “พนักงานจักรกล” ที่เก่ง ๆ ออกไป โดยปราศจากภูมิหลังทางด้านปรัชญา กรอบทฤษฎีและแนวความคิด ตลอดจนทัศนคติหรือภาวะจิตใจที่ใฝ่แสวงหาความจริง (inquisitive mind) ออกไป ก็เท่ากับผลิตเครื่องมือกลไกซึ่งพร้อมเสมอที่จะยอมรับและโอนอ่อน (comply) ตามวัตถุประสงค์ที่ทรราชตั้งไว้ โดยไม่ติดใจสงสัยหรือขังใจ ผลที่สุดก็กลายเป็นระบบรัฐกิจอันเข้มแข็งที่บริหารงานกดขี่ข่มเหงประชาราษฎร์ส่วนใหญ่ (masses) อย่างมีประสิทธิภาพนั่นเอง

เป็นกระบวนการทางการเมือง เป็นเรื่องของการต่อสู้ ขัดแย้ง ต่อรอง และตกลงประนีประนอมระหว่างกลุ่มอิทธิพลหรือแหล่งอำนาจต่างๆ ในระบบการเมือง ฉะนั้นความคิดของผู้ศึกษาตามแขนงนี้ตลอดตามคตินิยมเบื้องต้นว่า การกำหนดนโยบายสาธารณะมีลักษณะสำคัญประการหนึ่งคือ “ความสลับซับซ้อนและความยุ่งเหยิงอย่างร้ายกาจ (complexity and apparent disorder)”^๘ ฉะนั้น จึงเป็นเรื่องยากลำบาก หรือเป็นไปได้ไม่ได้เลย ที่จะหลอกตัวเองว่าการกำหนดนโยบายอาจจะทำได้ตามลำดับขั้นตอนที่กำหนดไว้ ทางปฏิบัติในกระบวนการกำหนดนโยบายก็ยากที่จะระบุแบบแผนไว้คงที่หรือตายตัว เมื่อเป็นดังนี้ การศึกษาที่ว่าด้วยการกำหนดนโยบายก็ยากที่จะพัฒนาให้มีมาตรฐานเป็นระเบียบเหมือนศาสตร์ทั้งหลาย อย่างที่ก็เป็นแค่ “ศาสตร์แห่งการผสมผสาน” (the Science of Muddling Through) อีกแขนงหนึ่งอาจจะกล่าวได้ว่า เยเซซเกิล ดรอร์ (Yehezkel Dror) เป็นตัวตั้งตัวตี ดรอร์แถลงไว้ว่า ความสนใจเรื่องนโยบายสาธารณะของเขาเป็นไปทำนองเดียวกับแนวความคิดเรื่อง “นโยบายศาสตร์” (policy sciences) ซึ่ง แฮโรลด์ ลาสเวลล์ (Harold Lasswell) ได้สถาปนาขึ้นก่อนหน้านั้นหลายปี^๙ ตามความคิดของดรอร์ หัวใจสำคัญของเรื่องนโยบาย ก็คือ การตัดสินใจ (policy decisions) ของผู้กำหนดนโยบายที่จะเลือกแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมที่สุดกับสถานการณ์ ฉะนั้น เนื้อหาสาระของการศึกษาแบบดรอร์จึงคล้ายคลึงและบางส่วนก็คาบเกี่ยวกับเรื่องวินัยสั่งการอยู่มาก เขาถือว่า นโยบายวิเคราะห์ ก็คือ “แนวทางและระเบียบวิธี ในการสร้างและระบุทางเลือกแนวการปฏิบัติอันเหมาะสมที่เกี่ยวกับหัวข้อนโยบายใด ๆ ที่สลับซับซ้อน”^{๑๐} ความคิดนี้มรากฐานมาจากความเชื่อว่า ถึงแม้ว่านโยบายจะสลับซับซ้อนมาก แต่ก็ยังมีทางที่จะให้การตัดสินใจเป็นไปอย่างมีเหตุผลที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ โดยการรวบรวมข้อมูลที่ครบถ้วน และการวินิจฉัยข้อมูลอย่างที่เป็นระบบ เป็นธรรมดาที่ความคิดนี้จะต้องขัดแย้งกับความคิดของลินด์บลอมบ้าง^{๑๑} ภายหลัง

๘. Lindblom, *op.cit.*, p. 3

๙. ดู Daniel Lerner and Harold D. Lasswell (eds.), *The Policy Sciences* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1951).

๑๐. Yehezkel Dror, *Venture in Policy Sciences: Concepts and Applications* (New York: American Elsevier, 1971), p. 3.

๑๑. งานชิ้นหนึ่งที่ดรอร์วิจารณ์ความคิดของลินด์บลอมโดยตรงได้แก่ Yehezkel Dror, “Muddling Through — ‘Science’ or Inertia?” *Public Administration Review* XIV, 3 (September 1964).

เอทซ์ โอนี ได้พยายามเสนอวิธีการตัดสินใจแบบที่สาม อันมีลักษณะเป็นการผสมผสานระหว่างความคิดสองแขนงที่ขัดแย้งกันดังกล่าวข้างต้น^{๑๒}

ในที่นี้ จะได้จำกัดขอบข่ายความสนใจอยู่เฉพาะส่วนหนึ่งของการศึกษาวิเคราะห์นโยบายซึ่งอาศัยพื้นฐานแนวความคิดเรื่องระบบการเมืองของอัสตัน กล่าวโดยย่อ ระบบการเมืองตามความคิดนี้ เป็นระบบนามธรรมที่คิดค้นขึ้นเพื่อใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์ (analytic system) มิใช่ระบบที่เป็นตัวเป็นตนอยู่จริง ๆ ระบบดังกล่าวเป็นระบบเปิด คือ มีการแลกเปลี่ยนวัตถุดิบและผลิตภัณฑ์ (inputs and outputs) กับสิ่งแวดล้อมได้ วัตถุดิบจากสิ่งแวดล้อมเข้ามาสู่ระบบการเมืองในรูปของข้อเรียกร้อง (demand) และแรงสนับสนุน (support) ซึ่งในที่สุดก็จะได้รับการแปรรูปออกมาเป็นผลิตภัณฑ์ ซึ่งได้แก่การตัดสินใจและการกระทำของผู้นำในระบบการเมือง หรืออภินัยหนึ่งก็คือนโยบายสาธารณะนั่นเอง

อย่างไรก็ดี การศึกษานโยบายที่จะกล่าวถึงนี้ มิได้ครอบคลุมวงจรของกระบวนการเมืองทั้งหมด อาจกล่าวได้ว่า ความสนใจส่วนใหญ่จะอยู่ที่การประเมิน วิเคราะห์ และวัดผลผลิตนโยบาย (policy output) หรือผลกระทบของนโยบาย หรือหาความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายกับปัจจัยแวดล้อม สรุปได้ว่า เป็นความสนใจนโยบายสาธารณะที่หนักไป ในแง่ผลผลิตของระบบการเมือง ส่วนปัญหาที่ว่า กระบวนการกำหนดนโยบายเป็นอย่างไร หรือการตัดสินใจเลือกนโยบายเป็นไปอย่างสมเหตุสมผลหรือไม่เพียงใด อันเป็นเรื่องหนักไป ในแง่วัตถุดิบ หรือกระบวนการแปรรูป ถือว่าอยู่นอกขอบข่ายที่จะได้รับการพิจารณาอย่างจริงจังในที่นี้

รวมความว่าข้อเขียนนี้มุ่งพิจารณาเค้าโครงการศึกษาวิเคราะห์นโยบายสาธารณะในแง่ที่ได้เสนอไว้ในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาเบื้องต้นบางประการ เป็นต้นว่า การจำกัดความ และการสร้างระบบจำแนกประเภทนโยบายสาธารณะเพื่อวัตถุประสงค์ที่ต่างกัันมีอยู่อย่างไร สำหรับแนวความคิดกว้าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนี้ มีทางใดบ้างที่จะกำหนดดัชนี เครื่องชี้ หรือค่านิยมในระดับที่จะนำไปใช้ในการสังเกตหรือวิจัยค้นคว้าจากความเป็นจริงได้ ในการพิจารณาปัญหาเหล่านี้จะได้ระบุถึงงานวิจัยต่าง ๆ พอเป็นตัวตัวอย่างของการใช้เค้าโครงการวิเคราะห์ดังกล่าว

๑๒. Amitai Etzioni, "Mixed Scanning: A 'Third' Approach to Decision Making," *Public Administration Review* XXVII (December 1967), 385-92.

เค้าโครงการศึกษาวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

ในตอนนั้น สำระสำคัญที่เกี่ยวข้อง ก็คือ กรอบความคิดหรือระบบการจำแนกประเภทข้อมูลในการศึกษา ซึ่งได้แก่นโยบายสาธารณะนั่นเอง โดยทั่วไปแล้ว การจำแนกข้อมูลอาจจะกระทำได้หลายทางด้วยกัน ในที่นี้ จะได้พิจารณาระบบการจำแนกประเภทนโยบายสาธารณะตามลักษณะสำคัญ ตามวัตถุประสงค์ ตามเนื้อหาสาระ ตามกระบวนการนโยบาย และการจำแนกแขนงตามลักษณะของข้อมูลที่มีอยู่

ระบบการจำแนกประเภทนโยบายสาธารณะ (Public Policy Typology)

การดำเนินการศึกษาใด ๆ ที่เป็นระเบียบย่อมมีระบบความคิด (conceptual schemes) หรือระบบการจำแนกประเภท (classificatory systems) ไว้เป็นแนวทางในการแบ่ง จัดสรร หรือ กำหนดขอบข่ายข้อมูลหรือหน่วยการวิเคราะห์ที่จะทำการศึกษา เป็นธรรมชาติอยู่เองที่ระบบการจำแนกประเภททางสังคมศาสตร์ไม่อาจจะมึลักษณะคงที่ตายตัว หรือครอบคลุมทั่วถึง (exhaustive) ได้เหมือนระบบทางวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ ในกรณีของนโยบายสาธารณะก็เช่นเดียวกัน เมื่อพิจารณาโดยสังเขปแล้วจะเห็นได้ว่า การจำแนกประเภทนโยบายได้กระทำกันไว้หลายทางเพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ กัน มีการจำแนกประเภทตามลักษณะของเนื้อหาตามวัตถุประสงค์ ตามกระบวนการ ตามขอบข่ายของผลกระทบของนโยบาย^{๑๓} หรือแม้กระทั่งตามลักษณะของข้อมูลเท่าที่มีอยู่^{๑๔} อาจกล่าวได้ว่า ไม่มีการจำแนกประเภทระบบใดที่มึคุณความดีพร้อมมูลเหมือนระบบอื่น ๆ แต่ละระบบก็มึคุณค่าสำหรับการศึกษาเพื่อสนองวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันไป อนึ่งในการศึกษาแต่ละครั้งก็ ไม่จำกัดว่าจะต้องเลือกเพียงระบบเดียวมาใช้ อาจจะนำการจำแนกประเภทมากกว่าหนึ่งระบบมาใช้ประกอบกันก็ได้ ในที่นี้ เพื่อที่จะแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายสาธารณะในระดับความคิด (abstract level) กับส่วนหนึ่งของนโยบายสาธารณะในระดับปฏิบัติที่จะลงมือทำการวิจัย สังเกต และวัดได้ ผู้เขียนจะได้นำระบบการจำแนกประเภทหลายระบบมาพิจารณา

๑๓. ตัวอย่างการจำแนกประเภททำนองนี้ ได้แก่ การเสนอให้แยกประเภทนโยบายสาธารณะของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกตามขอบเขตการครอบคลุมหรือผลถูกต้องของนโยบาย แบ่งออกเป็นนโยบายที่มีขอบข่ายกว้าง (areal) และนโยบายที่มีขอบข่ายแคบ (segmental) ดู Lewis A. Froman, "An Analysis of Public Policies in Cities," *Journal of Politics* XXIX (February 1967), 102.

๑๔. ตัวอย่างในเรื่องนี้ดูได้จาก Ira Sharkansky, "Environment, Policy, Output and Impact: Problems of Theory and Method in the Analysis of Public Policy," in Ira Sharkansky (ed.) *Policy Analysis in Political Science* (Chicago: Markham Publishing Company, 1970), p. 62.

การจำแนกประเภทตามลักษณะของเนื้อหาและตามวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะ

การจำแนกประเภทตามลักษณะของเนื้อหาและตามวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะ (policy contents and purposes) อาจพิจารณาโดยแยกออกเป็น ๒ จำพวก คือระบบที่เสนอเพื่อใช้วิเคราะห์ปัญหาในสังคมอเมริกันพวกหนึ่ง กับระบบที่เสนอขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์ทางการศึกษาเปรียบเทียบอีกพวกหนึ่ง

สำหรับกลุ่มแรก จะได้หยิบยกเอาผลงานของธีโอดอร์ โลวาย (Theodore Lowi) และผู้ติดตามแก้ไขผลงานของเขาในระยะหลัง ๆ ขึ้นมาพิจารณา ระบบที่โลวายเสนอได้จำแนกนโยบายสาธารณะออกเป็น ๓ ประเภท คือ นโยบายเกี่ยวกับการกระจายทรัพยากร (distributive) นโยบายเกี่ยวกับการจัดระเบียบกฎเกณฑ์ (regulative) และนโยบายเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากร (redistributive)^{๑๕} คำว่าทรัพยากรในที่นี้ได้หมายความจำกัดเฉพาะทรัพยากรในแง่เศรษฐกิจเท่านั้น หากใช้ครอบคลุมถึงทรัพยากรทางการเมืองและทางสังคมด้วย เช่น คุณค่าต่างๆ เกียรติยศ ฐานะ เป็นต้น สำหรับการจำแนกประเภทระบบหนึ่งกำหนดขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการศึกษาเปรียบเทียบ ระบบที่น่าสนใจในกลุ่มนี้ได้เสนอไว้โดยอัลมอนต์และเพาเวลล์ คุณค่าของระบบที่เสนอนี้ได้รับการยกย่องภายหลังจากนักวิชาการบางคนว่าเป็น “ตัวแบบทฤษฎีที่ก้าวหน้าที่สุดเท่าที่เคยมีการเสนอมาจนถึงปัจจุบัน”^{๑๖} ตัวแบบนี้เน้นความสนใจที่ความสามารถของระบบการเมืองในอนาคตจะกระทำหน้าที่เพื่อตอบสนองข้อเรียกร้องต้องการ หรือดำเนินงานไปให้บรรลุวัตถุประสงค์ ในงานศึกษาของคูลเทอร์ (Philip B. Coulter) ถือว่า ระบบจำแนกประเภทความสามารถของระบบการเมืองของอัลมอนต์และเพาเวลล์เทียบได้กับประเภทของนโยบายสาธารณะนั่นเอง อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ระบบนี้จะได้กำหนดขึ้นมาเพื่อการศึกษาเปรียบเทียบ แต่ก็ไม่ได้แตกต่างห่างไกลจากระบบที่โลวายกำหนดขึ้นมามากนัก กล่าวคือ ประกอบด้วยนโยบายเกี่ยวกับการจัดระเบียบกฎเกณฑ์ และนโยบายเกี่ยวกับการกระจาย

๑๕. ดู Theodore J. Lowi. "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory," *World Politics* XVI (July 1964). ภายหลังซอลส์เบอร์รี่ได้ดัดแปลงโดยเติมนโยบาย self-regulative เข้าไว้ด้วย ดู Robert Salisbury, "The Analysis of Public Policy: A Search for Theories and Rules," in Austin Ranney (ed.), *Political Science and Public Policy* (Chicago: Markham Publishing Company, 1968).

๑๖. ดู Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr., *Comparative Politics: A Developmental Approach* (Boston: Little, Brown and Company, 1966), pp. 190-212: พิจารณาประกอบด้วย Warren F. Ilchman and Norman Uphoff, *The Political Economy of Change* (Berkeley: University of California Press, 1971), pp. 10-11.

ทรัพยากรเหมือนกัน อีก ๒ ประเภทที่แตกต่างกัน ก็คือ นโยบายเกี่ยวกับการระดมทรัพยากร (extractive) และนโยบายเกี่ยวกับสัญลักษณ์ (symbolic)^{๑๗}

เป็นที่น่าสังเกตว่า การวิจัยนโยบายสาธารณะที่ได้กระทำกันส่วนใหญ่ในระยะหลัง ๆ มักจะเกี่ยวข้องกับหมวดกระจายทรัพยากร เหตุผลในเรื่องนี้ที่เห็นได้ชัดบางประการน่าจะได้แก่ข้อเท็จจริงที่ว่า การกระจายทรัพยากรเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับความเป็นธรรมของสังคม (social equity) ซึ่งเป็นที่สนใจอย่างกว้างขวางอยู่แล้วประการหนึ่ง สำหรับในแง่ของความสะดวกในการวิจัย เนื้อหาสาระส่วนสำคัญเกี่ยวกับเรื่องนี้มีลักษณะเป็นตัวเป็นตนที่มองเห็นและสังเกตได้อยู่แล้ว อีกประการหนึ่ง ก็มีข้อมูลต่าง ๆ มากมายในเรื่องนี้ทางบ้านเมืองจัดเก็บรวบรวมประมวลไว้ พร้อมทั้งจะนำมาใช้วิเคราะห์วิจัยได้ นับเป็นการประหยัดเวลาและทุนทรัพย์จำนวนมากแทนที่จะใช้จ่ายไปในการรวบรวมข้อมูลขึ้นใหม่เองทั้งหมด ในทันทีจะได้มุ่งสนใจเฉพาะปัญหาการศึกษา นโยบายหมวดการกระจายทรัพยากรเช่นเดียวกัน ด้วยเหตุผลต่าง ๆ ดังกล่าว

ข้อที่น่าพิจารณาอีกประการหนึ่งก็คือ หมวดนโยบายที่จำแนกขึ้นตามเนื้อหาสาระหรือตามวัตถุประสงค์ยังมีลักษณะเป็นหมวดกว้าง ๆ ทั่ว ๆ ไป หรืออีกนัยหนึ่ง ยังไม่อยู่ในภาวะที่พร้อมจะให้ลงมือสังเกต ตรวจสอบ หรือวัดได้เมื่อนำไปศึกษาความเป็นจริง เห็นได้ว่า เรายังต้องการการจำแนกประเภทนโยบายโดยอาศัยระบบอื่น ๆ มาช่วยจำกัดความหมายหรือตั้งเรื่องการกระจายทรัพยากรจากบนความคิดระดับสูงลงสู่ภาวะที่ใกล้ตัว (concrete) มากขึ้น

การแจกแจงเนื้อหาสาระ (policy elements) ของนโยบาย

เพื่อวัตถุประสงค์ทางการศึกษาวิจัย เนื้อหาสาระของหมวดนโยบายที่จำแนกไว้ตามลักษณะใหญ่หรือตามวัตถุประสงค์อาจจะแจกแจงได้เป็นรายละเอียดต่อไปอีก และกันเอาเฉพาะส่วนที่ต้องการและเกี่ยวข้องไว้ในขอบเขตของการวิจัย เช่น ความสามารถของระบบการเมือง หรืออีกนัยหนึ่งนโยบายสาธารณะด้านการกระจายทรัพยากร ก็อาจจะแจกแจงรายละเอียดปลีกย่อยลงไปว่าครอบคลุมอะไรบ้าง อลมอนต์และเพาเวลล์ได้ระบุไว้ว่า ระบบการเมืองทำหน้าที่จัดสรร "..... สินค้า บริการ เกียรติยศ ฐานะตำแหน่ง และโอกาสนานาชนิดเท่าที่ระบบการเมืองจะเปิดให้แก่บุคคล

^{๑๗} ดู Almond and Powell, *ibid.*, pp. 195-201 และ Philip B. Coulter, "Comparative Community Politics and Public Policy: Problems in Theory and Research," *Polity*, III. 1 (Fall 1970). 33-34.

หรือกลุ่มชนในสังคมนั้น ๆ”^{๑๘} จะเห็นได้ว่า คำว่าทรัพยากรที่ใช้มีความหมายครอบคลุมทั้งส่วนที่เป็นทรัพยากรทางเศรษฐกิจ เช่นสินค้าและบริการที่เห็นได้ชัด และส่วนที่เป็นทรัพยากรทางการเมืองที่สังเกตได้ยากกว่า เช่น เกียรติยศ และฐานะตำแหน่ง ความคิดในทำนองเดียวกันนี้ก็มีผู้ระบุไว้ในแหล่งอื่น ๆ เช่น อูโปโฮฟก็ได้กล่าวถึงปัจจัยต่าง ๆ เช่น สถานะทางสังคม ข้าราชการ อำนาจหน้าที่ ความชอบธรรม (legitimacy) และอิทธิพลต่าง ๆ ว่านับเป็น “ปัจจัยในการผลิต” ทั่ว ๆ ไปที่เกี่ยวข้องกับการกำหนด และการปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบาย^{๑๙}

ในทัศนะของการศึกษาวิจัยนี้ นโยบายการกระจายทรัพยากรอาจจะนำมาศึกษาได้ในขอบข่ายต่าง ๆ กันขึ้นอยู่กับความมุ่งหมายของผู้ศึกษา อาจจะศึกษาให้ครอบคลุมทุก ๆ ส่วน หรือเพียงบางส่วนก็ได้ จากที่ได้พิจารณามาแล้วเห็นได้ว่า เนื้อหาสาระส่วนต่างๆ ของนโยบายหมวดนี้มีความแตกต่างกันอยู่ในระดับนามธรรม ในขณะที่บางส่วนมีความเป็นตัวเป็นตนมากพอที่จะลงมือสังเกตและศึกษาได้ทันที เช่น สินค้าและบริการ ก็มีบางส่วนที่ยังไม่มีสภาพเป็นตัวเป็นตน เช่น เกียรติยศ อำนาจ อิทธิพล เป็นต้น ปัจจัยนามธรรมเหล่านี้ยังต้องมีการให้คำนิยามให้รัดกุมยิ่งขึ้น หรือสร้างดัชนี หรือมาตร (scale) มาใช้ในการวัดหรือศึกษาต่อไป แนวโน้มประการหนึ่งที่จะสังเกตเห็นได้ก็คือ ความนิยมในการกำหนดขอบเขตการศึกษาให้จำกัดเฉพาะนโยบายส่วนที่เป็นตัวเป็นตนอยู่แล้ว เหตุผลในเรื่องนี้คงจะไม่แตกต่างจากเรื่องความสะดวก และความประหยัดในด้านต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว

การจำแนกแขนงนโยบาย (policy areas)

หากจะเจริญรอยตามแนวโน้มที่เป็นอยู่ คือ ความนิยมที่จะถือเอาเฉพาะหมวดสินค้าและบริการที่ผลิตโดยระบบการเมือง เป็นหน่วยการศึกษาวิเคราะห์ หมวดนโยบายที่วางกันก็อาจจะจำแนกย่อยออกไปเป็นแขนงต่างๆ ได้อีก โดยปกติแล้ว การจำแนกแขนงเช่นนี้มักจะได้รับอิทธิพลจากลักษณะหรือสภาพของแขนงนโยบายเท่าที่มีอยู่ และปฏิบัติกันอยู่ตามความเป็นจริงในระบบรัฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่การศึกษาจะต้องพึ่งพาอาศัยข้อมูลทางการบ้านเมือง เช่น สำนักงานสถิติ หรือหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐบาลเก็บรวบรวมไว้เป็นส่วนนี้ใหญ่ ผลงานที่แพร่หลายของนักวิชาการคนหนึ่ง

^{๑๘} Ibid., หน้า ๑๘๘.

^{๑๙} Norman Uphoff, *A Political Economy View of Public Policy*. A paper for the seminar sponsored by SEADAG Urban Development Panel, July 1-8, 1971 (Ithaca, N.Y.: Cornell University, 1971), p.4. (mimeo.)

ที่จะถือเป็นตัวอย่างในกรณีนี้ได้แก่งานของไอรา ชาร์แคนสกี (Ira Sharkansky) ส่วนใหญ่แล้ว ชาร์แคนสกีก็จะยึดถือหรือพึ่งพาแนวความคิดเรื่องระบบเป็นเค้าโครงการศึกษาวิเคราะห์ระบบ การเมือง หรือระบบการบริหาร เขาได้แต่งตำราทางรัฐประศาสนศาสตร์เมื่อเร็ว ๆ นี้ โดยใช้แนวคิดเรื่องระบบเป็นเค้าโครงในการเสนอและวิเคราะห์เรื่อง^{๒๐} แต่ความสนใจส่วนใหญ่ของเขา ดูเหมือนจะมุ่งอยู่ที่การศึกษาวิเคราะห์นโยบายสาธารณะของระบบการเมืองระดับท้องถิ่น โดยหาความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายกับปัจจัยแวดล้อม ความหมายของนโยบายที่เขาใช้นั้นว่ามีสาระสำคัญ แตกต่างจากความหมายดั้งเดิมในแง่บริหารอยู่มาก เขาให้คำนิยามนโยบายสาธารณะอย่างสั้น ๆ และง่าย ๆ ว่า หมายถึง "กิจกรรมใดๆ ที่รัฐบาลกระทำ (actions taken by government)"^{๒๑} งานวิจัยส่วนใหญ่ของเขาใช้ข้อมูลต่าง ๆ ที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นเก็บรวบรวมไว้แล้ว ซึ่งแทบทั้งหมด จะเป็นข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายที่เป็นตัวเป็นตนเกี่ยวกับการกระจายสินค้าและบริการ นอกจากนี้ เขายังยึดถือการจำแนกแขนงนโยบายตามระบบการจำแนกของหน่วยงานของรัฐบาล คือสำนักงานการ สัมมะโนแห่งสหรัฐ ฯ แขนงนโยบายที่จำแนกไว้ก็คือ หน้าที่หรือบริการสาขาต่าง ๆ นั้นเอง ได้แก่ การศึกษา การสวัสดิการสาธารณะ การสาธารณสุข การทรัพยากรธรรมชาติ และการป้องกัน สาธารณภัย^{๒๒}

แขนงนโยบายเหล่านี้เป็นเพียงตัวอย่างของการวิจัยที่กระทำในสหรัฐ ฯ หากจะมีการยอมรับแนวของชาร์แคนสกีมาทำการวิจัยในสังคมอื่น ๆ ก็อาจจะกระทำได้โดยเปลี่ยนแปลงลักษณะและ แขนงเหล่านี้ให้ขึ้นไปตามสภาพของข้อมูลเท่าที่จะหาได้ในสังคมนั้น ๆ เช่น ในประเทศไทย นโยบายสาธารณะของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอาจจะจำแนกออกเป็นทางหลวงและการขนส่ง การ สุขาภิบาล การสาธารณสุขและโรงพยาบาล การศึกษา สวนสาธารณะและการสันทนาการพัฒนา ชุมชน และการป้องกันสาธารณภัย เป็นต้น การจำแนกแขนงลักษณะนี้น่าจะให้ประโยชน์ ในการศึกษามากกว่าที่จะยอมรับระบบการจำแนกประเภทของงบประมาณระบบ line-item ที่ใช้ อยู่ ซึ่งจำแนกรายจ่ายออกเป็นหมวดเงินเดือน หมวดค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่า

๒๐ อู๋ Ira Sharkansky, *Public Administration : Policy Making in Government Agencies* (Chicago : Markham Publishing Company, 1970).

๒๑ Ira Sharkansky, "The Political Scientist and Policy Analysis," in Sharkansky (ed.), *Policy Analysis in . . . op. cit.*, p. 1.

๒๒ Sharkansky, "Environment, Policy, Output and Impact . . ." *op. cit.*, p.62.

ตอบแทนอื่น ๆ หมวดยุทธศาสตร์ หมวดยุทธวิธี หมวดยุทธศาสตร์ หมวดยุทธวิธีและสิ่งก่อสร้าง
หมวดยุทธวิธีพิเศษ ฯลฯ เป็นการยากที่จะมองว่าการจำแนกประเภทระบบนี้จะนำมาใช้สนอง
วัตถุประสงค์อย่างใด หรือให้คำตอบอะไรในการศึกษาวิเคราะห์ทางวิชาการ หรือแม้แต่ในโลก
แห่งความเป็นจริงในการกำหนดนโยบาย

กระบวนการนโยบายสาธารณะ (Public Policy Process)

ในการจำแนกประเภทนโยบายนั้น นอกจากจะจำแนกตามลักษณะสำคัญ วัตถุประสงค์
และเนื้อหาของนโยบายดังได้พิจารณามาแล้ว ก็อาจจะแบ่งกระบวนการนโยบายออกตามขั้นตอน
หรือช่วงการปฏิบัติตามลำดับก่อนหลัง เหตุผลประการหนึ่งในการจำแนกขั้นตอนเช่นว่านี้
เพื่อที่จะคาดการณ์ หรือ "... เล็งเห็นปฏิบัติการของกลไกทั้งหลายในกระบวนการนโยบาย"^{๒๓}
สำหรับการศึกษาวิเคราะห์ที่มุ่งวัตถุประสงค์เฉพาะเจาะจงบางประการ การกำหนดประเภทกว้าง ๆ
เช่น ผลของนโยบาย (policy outcomes) อาจจะไม่เพียงพอ ต้องใช้ระบบการจำแนกที่ละเอียด
กว่านั้น เช่น ชาร์แคนสกีได้จำแนกนโยบายสาธารณะ (public policy) **ผลิตผลนโยบาย**
(policy outputs) และ**ผลกระทบของนโยบาย** (policy impacts) ออกจากกัน เขาให้ความ
หมายของคำเหล่านี้ไว้ว่า

นโยบายสาธารณะหมายถึงกิจกรรมใด ๆ ที่รัฐบาลกระทำ ผลิตผลนโยบาย
หมายถึงระดับการบริหารที่เป็นผลของกิจกรรมของรัฐบาล (the service levels
which are affected by these actions) ส่วนผลกระทบของนโยบาย หมายถึง
ถึงผลของการบริการใด ๆ ที่บังเกิดขึ้นแก่ประชาชน (the effect which
service has on a population)^{๒๔}

หลังจากนั้นไม่นาน ก็ได้มีการกำหนดให้เพิ่ม "การโต้กลับ" (feedback) ขึ้นมาเป็น
ขั้นตอนสำคัญอีกส่วนหนึ่งของกระบวนการนโยบาย มีการยอมรับสภาพความเป็นจริงว่านโยบาย
หลายอาจจะมีผลกระทบทั้งที่ตั้งใจและไม่ตั้งใจ (unintended impacts) เมื่อเป็นดังนี้แล้ว ผลกระทบ
หรือการโต้กลับของนโยบายสาธารณะแต่ละเรื่องจึงน่าจะมีทั้งในแง่ปฏิฐานและแง่ลบ การโต้กลับ
ของนโยบาย ก็อาจจะแจกลงออกเป็น ๒ ลักษณะ คือ (๑) การโต้กลับโดยอัตโนมัติ (a "when-
the-shoe-pinches" feedback) และ (๒) การโต้กลับที่กลั่นกรองแล้วโดยการวิจัยทางวิชาการที่

๒๓. *Ibid.*, p. 63

๒๔. *Ibid.*

เป็นระเบียบ^{๒๕} การจำแนกประเภทเช่นนี้มีความสอดคล้องกับแนวความคิดในการประเมินนโยบาย สาธารณะชุมชนซึ่ง คาพิวโท (Caputo) ได้เสนอไว้ สารสำคัญของข้อเสนอทางคาพิวโทก็คือว่า ในการประเมินนโยบาย ผู้ประเมินจะต้องนำมาพิจารณาทั้งที่คณะกรรมการ ประเมินของประชาชนทั่วไป (citizen evaluation) และการประเมินทางวิชาการหรือวิชาชีพ

สิ่งแวดล้อม (environment) ของนโยบายสาธารณะ

ในบางกรณี นักวิชาการหลายคนใช้คำว่าสิ่งแวดล้อม (environment) กับลักษณะนิเวศน์ (ecology) ในลักษณะที่แทนกันได้ และในขณะนั้น เรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ (environmental pollution) กำลังเป็นปัญหาใหญ่คุกคามชุมชนมหานครขนาดใหญ่ ๆ ของโลกอยู่ในปัจจุบัน ก็ควรจะได้ชี้ให้เห็นความแตกต่างระหว่างสิ่งแวดล้อมทางชีววิทยาหรือทางกายภาพกับสิ่งแวดล้อมทางสังคมศาสตร์ เสียก่อนในเบื้องต้น ในแง่ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ การกล่าวถึงลักษณะนิเวศน์หรือสิ่งแวดล้อมนับเป็นการใช้แนวความคิดทางสังคมศาสตร์ ซึ่งเป็นความหมายที่ครอบคลุมกว้างขวางกว่าสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ หรือทางชีววิทยาเป็นอันมาก

การสืบสาวความเป็นมาของแนวความคิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางสังคมศาสตร์ อาจจะเป็ที่ประโยชน์บ้าง โดยทั่วไปแล้ว สิ่งแวดล้อมนับได้ว่าเป็นปัจจัยที่ได้รับความสนใจพิจารณาศึกษาอยู่ในสังคมศาสตร์หลายสาขา เช่น สังคมวิทยา รัฐศาสตร์ หรือสาขาประยุกต์ของสังคมศาสตร์ เช่น รัฐประศาสนศาสตร์ ในสังคมวิทยา ที่สนใจทางด้านสิ่งแวดล้อม (ecological perspective) ถือว่าเป็นแนววิศึกษาค้นคว้าที่สำคัญนอกเหนือจากการมองในแง่วัฒนธรรม และแง่พฤติกรรม^{๒๖} ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารรัฐกิจ นักรัฐศาสตร์ผู้ชวนขยายในการนำเอาแนวความคิดมาเป็นแนววิศึกษาที่ควรยกย่องได้แก่ เฟรด ริคส์ ต้นทศวรรษ ๑๙๖๐ เขาได้ชี้ให้เห็นความสำคัญของปัจจัยสิ่งแวดล้อมของระบบการบริหารรัฐกิจโดยยกย่อง จอห์น เกาส์ ผู้เคยระบุเรื่องนั้นไว้ก่อนแล้ว ในขณะนั้น ลักษณะนิเวศน์หมายถึง “สิ่งแวดล้อมทางสังคม ทางวัฒนธรรม ทาง

๒๕. Robert L. Lineberry and Ira Sharkansky, *Urban Politics and Public Policy* (New York: Harper and Row, 1971), pp. 5-7.

๒๖. David C. Caputo, "Evaluating Urban Public Policy: A Developmental Model and Some Reservations," *Public Administration Review*, xxxiii (March/April 1973), 114.

๒๗. Otis Dudley Duncan and Leo F. Schnore, "Cultural, Behavioral and Ecological Perspectives in the Study of Social Organization," *The American Journal of Sociology*, LXV (September 1959), 132-46.

ประวัติศาสตร์ และรวมถึงทางกายภาพ (architectural environment) อีกด้วย”^{๒๘} จากการสังเกตการณ์ของริกส์ เขาสรุปว่าแนวโน้มสำคัญประการหนึ่งของการศึกษาเปรียบเทียบทางรัฐประศาสนศาสตร์ คือการเคลื่อนไหวจากแนวที่ไม่สนใจลักษณะนิเวศน์ (non-ecological approach) มาให้ความสนใจมากขึ้น^{๒๙} สำหรับเรื่องสิ่งแวดล้อมในส่วนที่เกี่ยวกับแนวความคิดเรื่องระบบ ริกส์ได้แยกความแตกต่างระหว่างระบบที่มีความสัมพันธ์โดยตรงอยู่ในสาย (order) เดียวกัน กับที่อยู่ต่างสายโดยอาศัยแนวความคิดนี้ เขาได้แยกสิ่งแวดล้อมออกเป็น ๒ ประเภท คือ สิ่งแวดล้อมใกล้เคียง (context) หมายถึง ระบบอื่น ๆ แวดล้อมที่อยู่ในสายเดียวกับระบบที่เป็นหน่วยการศึกษาวิเคราะห์ (the system under analysis) ส่วนสิ่งแวดล้อมภายนอก (setting) หมายถึงระบบที่อยู่คนละสาย ฉะนั้น สำหรับริกส์แล้ว การศึกษาสิ่งแวดล้อมมีอยู่ ๒ ระดับ คือ การวิเคราะห์สิ่งแวดล้อมใกล้เคียง (contextual analysis) และการวิเคราะห์สิ่งแวดล้อมภายนอก (ecological analysis)^{๓๐}

อย่างไรก็ดี การจำแนกสิ่งแวดล้อมออกตามระยะใกล้เคียงหรือห่างไกล ยังไม่ประจักษ์ชัดว่าจะมีคุณค่าหรือเป็นที่แพร่หลายในการศึกษานโยบายสาธารณะแต่อย่างใด ถึงแม้ว่าสิ่งแวดล้อมในการศึกษานโยบายสาธารณะจะเป็นสิ่งแวดล้อมทางสังคมศาสตร์ก็จริง แต่จากกรณีที่ได้พิจารณามาแล้วส่วนใหญ่ คำว่าสิ่งแวดล้อมในการศึกษาวิเคราะห์นโยบายมักจะมีความหมายแตกต่างไปจากที่ริกส์เคยเสนอไว้ทั้งในแง่ของระดับนามธรรมของการวิเคราะห์และช่วงเวลา (time span) ที่เกี่ยวข้อง ตามความหมายที่ริกส์ให้ไว้ ลักษณะนิเวศน์ครอบคลุมถึงปัจจัยนามธรรมอยู่ระดับสูงต่าง ๆ เช่น ระบบคุณค่า วัฒนธรรม แต่ในการศึกษานโยบาย ความสนใจสิ่งแวดล้อมมักจะจำกัดอยู่เฉพาะปัจจัยที่มีลักษณะใกล้เคียงมากกว่า เช่น ชาร์แคนสกี เห็นว่า ปัจจัยแวดล้อมนโยบายสาธารณะ หมายถึง “สิ่งแวดล้อมทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ และทางสังคม ซึ่งเป็นแหล่งส่งพลังสนับสนุนนโยบาย.....”

๒๘. Fred W. Riggs, *The Ecology of Public Administration* (Bombay: Asia Publishing House, 1961), p. 2.

๒๙. แนวโน้มสำคัญอีก ๒ ประการคือ เปลี่ยนแปลงจากความสนใจเฉพาะเจาะจง (idiographic) มาเป็นความสนใจลักษณะทั่วไป (nomothetic) และจากการเน้นคุณค่าและปทัสถาน (normative) มาเป็นการเน้นสภาพความเป็นจริง (empirical) กู (Fred W. Riggs, “Trends in the Comparative Study of Public Administration,” in Maurice E. O’Donnell (ed.), *Readings in Public Administration* (Boston: Houghton Mifflin Company, 1966), pp. 13-19.

๓๐. กู Fred W. Riggs, “System Theory: Structural Analysis,” in Michael Hias and Henry S. Kariel (eds.), *Approaches to the Study of Political Science* (Scranton, Penn.: Chandler Publishing Co., 19), pp. 194-235.

รับผลกระทบจากนโยบาย”^{๓๑} ในแง่ของช่วงเวลานั้น ในขณะที่ลักษณะนิเวศน์ตามแนวความคิด
เดิมครอบคลุมถึงปัจจัยทางประวัติศาสตร์อันยาวนานในอดีต ซึ่งอาจจะมีความสัมพันธ์กับระบบบริหาร
ในปัจจุบัน แต่ในการศึกษานโยบาย ช่วงเวลาที่สนใจจะจำกัดอยู่เฉพาะระยะเวลาที่กำหนดไว้ว่า
จะทำการศึกษาเป็นส่วนใหญ่ จะพิจารณาย้อนหลังไปบ้างเฉพาะกรณีที่มีความเกี่ยวข้องอย่างสำคัญ
และจำเป็นจริง ๆ ยิ่งเป็นกรณีการศึกษาที่จะต้องอาศัยข้อมูลหรือตัวเลขเท่าที่มีอยู่ด้วยแล้ว ขอบข่าย
ของความหมายก็จะมิขจัดเรื่องขอมูลอกทางหนึ่ง ตัวอย่างเช่นในการศึกษาของฮาร์แคนสกี เรื่อง
นโยบายการศึกษาในมลรัฐจอร์เจีย สิ่งแวดล้อมในการศึกษาคงประกอบไปด้วยชั้นเพียง ๓ ชั้น คือ
รายได้เฉลี่ยของบุคคล จำนวนร้อยละของผู้ใหญ่ที่จบการศึกษาระดับมัธยมปลายเป็นอย่างต่ำ และ
จำนวนร้อยละของผู้ออกเสียงในการเลือกตั้งประธานาธิบดีเมื่อปี ๑๙๖๔^{๓๒}

มีนักวิชาการบางคนไม่ใช้คำว่า “สิ่งแวดล้อม” โดยตรงในการศึกษานโยบายสาธารณะ
แต่เมื่อพิจารณากันจริง ๆ แล้วก็เห็นว่ามี การยอมรับความสำคัญของอิทธิพลของสิ่งแวดล้อมโดยปริยาย
เพียงแต่กล่าวถึงในความหมายอันตามวัตถุประสงค์ โดยเฉพาะของการศึกษานั้น ๆ เช่น มีผู้เสนอไว้
ว่าขุมพลังใหญ่ที่มีอิทธิพลต่อนโยบายชุมชนในสหรัฐ ฯ ก็คือ ตลาดเอกชน โครงสร้างของหน่วย
การปกครองในเขตมหานคร และโครงสร้างทางการเมือง^{๓๓} ความจริงก็เป็นสิ่งแวดล้อมจากอีก
ทัศนภาพ (perspective) หนึ่งนั่นเอง

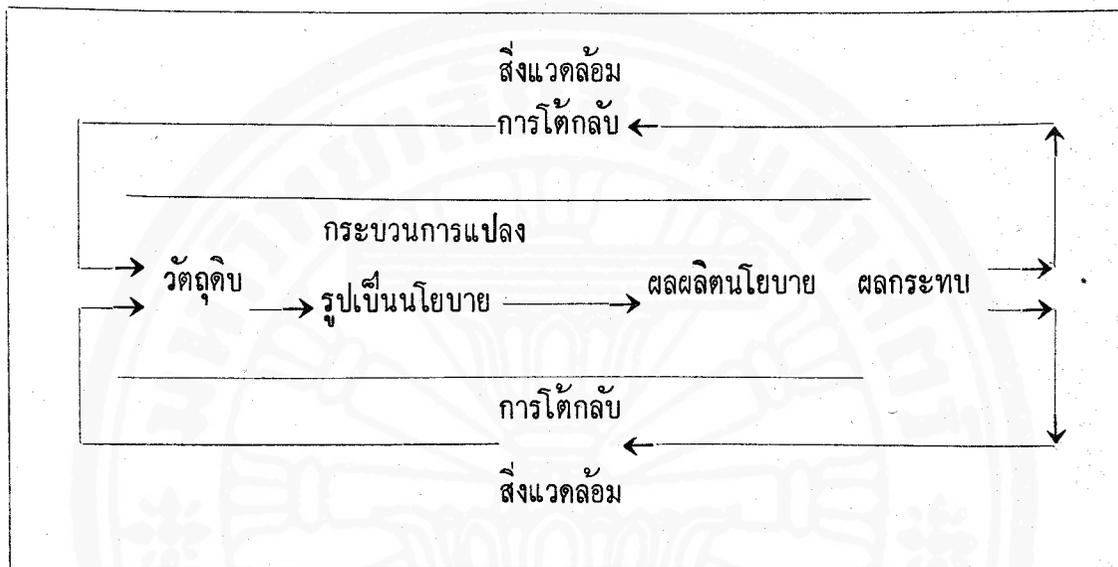
สถานการณ์ทั่วไปของการศึกษานโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น

ในบรรดางานของนักวิชาการด้านนโยบายสาธารณะที่มีชื่อเสียง เช่น โลวาย โฟร์แมน
ดอร์สัน โรบินสัน คาย ฮอฟเฟอร์เบอร์ท และฮาร์แคนสกี มีผู้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า ส่วนใหญ่หรือ

๓๑. Sharkansky, “Environment, Policy,...” *op. cit.*, p. 63.
๓๒. *Ibid.*, pp. 68-69. ตัวอย่างที่ยกขึ้นมานี้มีได้ตั้งใจจะให้หมายความอย่างเคร่งครัดว่าในการศึกษา
วิเคราะห์นโยบายจะละเลยปัจจัยนามธรรมของสิ่งแวดล้อมเสียทั้งสิ้น ความจริงก็มีอยู่บ้าง เช่น คูลเตอร์ เคย
สังเกตเห็นความขัดแย้งอย่างรุนแรงในบรรดานักวิชาการเกี่ยวกับปัญหาที่ว่า “ความเชื่อทางการเมือง” (political
ethos) มีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของกลุ่มเพียงใด ดู Coultor, *op. cit.* pp. 36-38.
๓๓. Alan K. Campbell and Jesse Burkhead, “Public Policy for Urban America,” in Har-
vey S. Perloff and Lowdon Wingo, Jr., (eds.), *Issues in Urban Economics* (Baltimore: The Johns
Hopkins Press, 1968), p. 578.

ทั้งหมดมีลักษณะพึ่งพารากฐานแนวความคิดเกี่ยวกับระบบการเมืองของอีสตัน (quasi-Eastonian)^{๓๔} ลักษณะร่วมสำคัญประการหนึ่งของงานเหล่านี้คือ เป็นการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรใหญ่ ๆ สองตัว คือ นโยบายสาธารณะและสิ่งแวดล้อม ภาพประมวลแสดงความสัมพันธ์ดังกล่าวอาจจะพิจารณาได้จากแผนภาพดังต่อไปนี้

ระบบการเมืองชุมชน



ที่มา : R.L. Lineberry and I. Sharkansky, *Urban Politics and Public Policy* (New York:Harper, Row, 1971,) p. 5. and Ira Sharkansky, "Environment, Policy. Output and Impact: Problems of Theory and Method in the Analysis of Public Policy," in Sharkansky (ed.), *Policy Analysis in Political Science* (Chicago:Markham, 1970), p. 68.

เป็นที่น่าพิจารณาว่า หากเรานำแนวความคิดตามแผนภาพนี้ ไปศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ๆ จะมีทางกำหนดค่านิยม หรือเครื่องชั่งของตัวแปรที่เกี่ยวข้องในลักษณะใด จึงจะไม่ให้สูญเสียสาระสำคัญตามเค้าโครงความคิดนี้ และในขณะเดียวกันก็ให้ใช้ประโยชน์จากตัวเลข ข้อมูลที่มีอยู่อย่างเต็มที่ ในเรื่อง การนำกรณีการศึกษาที่ได้กระทำไปแล้วมาพิจารณา อาจจะเป็นประโยชน์ในการสร้างความเข้าใจให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น ชาร์แคนสกี ได้วิเคราะห์นโยบายเฉพาะสาขา การศึกษาระดับประถมศึกษา โดยถือเอา school districts ในมลรัฐจอร์เจียเป็นหน่วยการวิเคราะห์ตามเค้าโครงความคิดดังกล่าวนี้ เขาได้กำหนดให้มีเครื่องชั่งของตัวแปรนโยบายการศึกษาไว้ ๘ ตัวด้วยกันโดยอาศัยข้อมูลที่มีอยู่ คือ

๓๔. Robert Salisbury and John Heinz, "A Theory of Policy Analysis and Preliminary Applications," in Sharkansky (ed.), *op. cit.*, p. 39.

- (๑) ค่าใช้จ่ายต่อนักเรียนแต่ละคน
- (๒) สัดส่วนของค่าใช้จ่ายของโรงเรียน เทียบกับรายได้ที่เก็บจากท้องถิ่น
- (๓) เงินเดือนครูโดยเฉลี่ย
- (๔) จำนวนร้อยละของครูที่มิควรมุ่งผ่านการศึกษานอคมัธยมศึกษาหลักสูตรไม่ต่ำกว่า ๕ ปี
- (๕) อัตราส่วนครูกับนักเรียน
- (๖) มูลค่าของสถานศึกษาและอุปกรณ์การสอนต่อนักเรียนแต่ละคน
- (๗) จำนวนร้อยละของห้องเรียนที่ต่ำกว่ามาตรฐาน
- (๘) การเข้าเรียนประจำวันโดยเฉลี่ย

ส่วนเครื่องชั่งของผลิตภัณฑ์นโยบาย มี ๓ ตัว คือ

- (๑) จำนวนร้อยละของนักเรียนลงทะเบียนที่เข้าเรียนประจำวัน
- (๒) สัดส่วนของผู้จบการศึกษามัธยมปลายต่อจำนวนนักเรียนมัธยมทั้งหมด
- (๓) สัดส่วนของนักเรียนมัธยมที่ออกกลางคัน ต่อจำนวนนักเรียนมัธยมทั้งหมด^{๓๕} สำหรับ

เครื่องชั่ง

สำหรับเครื่องชั่งของนโยบายสาขานี้ นอกจากการศึกษา ก็อาจจะยกตัวอย่างมาพิจารณาได้จากการศึกษาเรื่องอื่นๆ เช่น นโยบายสาขาทางหลวงจะดูได้จาก ระยะทาง (mileage) ทางหลวงชนบทต่อประชากรชนบทแต่ละคน ระยะทางทางเทศบาลต่อประชากรเขตเมืองแต่ละคน หรือจำนวนร้อยละของถนนขีรูด เป็นต้น หรือนโยบายสาขาสาธารณสุขหรือโรงพยาบาลก็จะดูได้จากจำนวนเตียงพยาบาลต่อประชากร ๑๐,๐๐๐ คน จำนวนเตียงเด็ก (bassinets) ต่อประชากร ๑๐,๐๐๐ คน จำนวนแพทย์ต่อประชากร ๑๐๐,๐๐๐ คน เป็นต้น^{๓๖}

สำหรับปัจจัยสิ่งแวดล้อมนั้น อาจจะพิจารณารวมๆ เป็นตัวแปรตัวเดียว เช่น ตัวอย่างงานของชาร์แคนสกีซึ่งระบุไว้ข้างต้น กำหนดให้สิ่งแวดล้อมเป็นตัวหนึ่ง ประกอบด้วยเครื่องชั่ง ๓ ตัว คือ รายได้ของบุคคล อัตราส่วนของผู้จบชั้นมัธยมปลาย และอัตราส่วนผู้ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง แต่ในบางกรณี ก็มีการแยกปัจจัยสิ่งแวดล้อมออกเป็นตัวแปรย่อย เช่น สิ่งแวดล้อมทางการเมืองและสิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคม หากการแยกนั้นๆ มีความหมายต้องตามวัตถุประสงค์ของการ

๓๕. Sharkansky, "Environment, Policy, Output..." in *ibid.*, p. 69.

๓๖. Sharkansky, "Government Expenditures and Public Services in the American States." in *ibid.*, pp. 129-32.

ศึกษา เซเมอร์ ลิปเซ็ต (Seymour Lipset) ใช้คำว่า “การพัฒนาเศรษฐกิจ” แทนคำว่าสิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมในงานที่มხოเสียงของเขา แต่โดยสาระสำคัญแล้วก็อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นสิ่งเดียวกัน เครื่องขงการพัฒนาเศรษฐกิจตามคำนิยามของลิปเซ็ตก็คือ การขยายอุตสาหกรรม การขยายเขตชุมชน ความมั่งคั่ง และการศึกษา^{๓๗}

การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะส่วนใหญ่มักจะกำหนดให้ปัจจัยแวดล้อมเป็นตัวแปรอิสระ และนโยบายสาธารณะเป็นตัวแปรตาม แต่ในระยะหลัง ๆ ก็มีบางกรณีที่น่าเอาอิทธิพลของ “ตัวแปรแทรก” (intervening variable) เช่น โครงสร้างขององค์การปกครองท้องถิ่นมาพิจารณาศึกษาอีกด้วย^{๓๘} สำหรับการศึกษาที่กำหนดให้ปัจจัยแวดล้อมเป็นตัวแปรอิสระส่วนใหญ่จะมุ่งค้นคว้าว่า ตัวแปรทางเศรษฐกิจและสังคม หรือตัวแปรทางการเมือง มีอิทธิพลเหนือการกำหนดนโยบายมากกว่ากัน การศึกษาที่กระทำในสหรัฐฯ ส่วนใหญ่ค้นพบว่า ตัวแปรทางเศรษฐกิจและสังคมมีอิทธิพลต่อนโยบายมากกว่าตัวแปรทางการเมือง^{๓๙} อย่างไรก็ตาม มีผู้ตั้งข้อสงสัยว่า ปรัชญาการณื เช่น น่าจะเป็นลักษณะเฉพาะของสังคมอเมริกันเท่านั้น สถานการณ์ในสังคม วัฒนธรรม หรือประเทศอื่น ๆ อาจจะแตกต่างกันออกไป เช่น เจมส์ ไฮแกน ได้ทดลองใช้เค้าโครงการวิเคราะห์ทำนองนี้ไปศึกษาเปรียบเทียบนโยบายสาธารณะของเม็กซิโก กับแคนาดา ผลการศึกษาพบว่า ในเม็กซิโกสภาวะการณืคล้ายคลึงกับในสหรัฐฯ กล่าวคือ นโยบายสาธารณะมีลักษณะสนองตอบต่อสภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมมากกว่าปัจจัยทางการเมือง แต่ส่วนในแคนาดานั้น พบว่า ปัจจัยแวดล้อมทางการเมืองมีอิทธิพลสูงเมื่อเปรียบเทียบกับอีกสองประเทศ^{๔๐}

การศึกษาเพื่อหาลักษณะทั่วไป (generalizations) ของความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายกับปัจจัยแวดล้อมอาจจะกระทำได้ทั้งในรูปของการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างระบบการเมืองจำนวนมาก

๓๗. Seymour M. Lipset, *Political Man: The Social Bases of Politics* (Garden City, N.Y.: Doubleday and Company, 1960), p. 31.

๓๘. Coulter, *op. cit.*, p. 24.

๓๙. Thomas R. Dye, *Politics, Economics and the Public: Policy Outcomes in the American States* (Chicago: Rand McNally, 1966,) and Ira Sharkansky and Richard I. Hofferbert, “Dimensions of State Politics, Economics and Public Policy,” *American Political Science Review*, LXIII (September 1969), 867-79.

๔๐. จู James Bennet Hogan, “Social Structure and Public Policy: A Longitudinal Study of Mexico and Canada,” *Comparative Politics*, IV, 4 (July 1972), 501-502.

ในระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง (cross-section analysis)^{๔๑} และในรูปของการศึกษาระบบการเมืองเพียงระบบเดียว หรือจำนวนน้อย ในช่วงระยะเวลานานกว่านั้น (time-series analysis หรือ longitudinal study)^{๔๒} ก็ได้

โดยสรุปแล้ว ขอบข่ายการศึกษานโยบายสาธารณะที่ได้พิจารณาในข้อเขียนนี้ เป็นส่วนหนึ่งของวงการศึกษานโยบายสาธารณะ หรือนโยบายศาสตร์ ซึ่งมีขอบเขตครอบคลุมเนื้อหาสาระกว้างขวางกว่ามาก หากจะพิจารณาในแง่ของระดับการวิเคราะห์ เค้าโครงการวิเคราะห์ตามแนวนิกไม่อาจกล่าวได้ว่ามีความพิถีพิถันรัดกุม (sophisticated) ถึงขั้นที่จะนำไปพัฒนาเป็นทฤษฎีที่สมบูรณ์แบบใดทันที ยังจะต้องมีการเพิ่มเติมปรุงแต่งทางค่านิวิชากรอีกมาก เมื่อยอมรับรูปปัญหาและสภาพข้อจำกัดเหล่านั้นแล้ว การนำเค้าโครงการวิเคราะห์นั้นไปใช้ หรือการอ้างถึงอรรถประโยชน์ที่จะพึงได้จากการวิเคราะห์แนวนิกอาจจะกระทำได้อย่างใกล้เคียงความจริง โดยนำข้อจำกัดที่มีอยู่มาคิดเผ้ให้รู้ทั่วกัน คุณค่าของการศึกษาตามแนวนิกเห็นได้ชัด ก็คือความสะดวกและความประหยัดค่านิต่าง ๆ ซึ่งได้พรรณาไว้แล้ว นอกจากนี้ การศึกษาแนวนิกเป็นการวิเคราะห์สภาพความเป็นจริงในการกำหนดนโยบายของระบบการเมือง ข้อสรุป หรือผลการวิจัยย่อมจะอำนวยประโยชน์ไม่เฉพาะแต่ในวงวิชาการเท่านั้น หากแต่จะแผ่ขยายไปถึงผู้กำหนดนโยบาย ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องในระบบการเมืองนั้น ๆ ตลอดจนผู้ผลประโยชน์เกี่ยวข้อง หรือผู้สนใจทั่ว ๆ ไปอีกด้วย

ปฐม มณีโรจน์

๔๑. ตัวอย่างของงานประเภทนี้ ได้แก่การศึกษาของ Dye, *op. cit.*

๔๒. ตัวอย่างเช่น Richard I. Hofferbert, "Ecological Development and Policy Change,"

Midwest Journal of Political Science X, 4 (November 1966): and Hogan, *op. cit.*