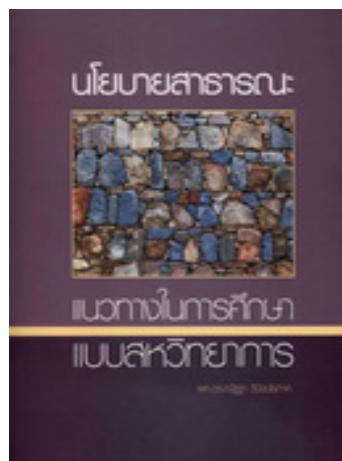


หนังสืออ่าน : Book Review
นโยบายสาธารณะ: แนวทางในการศึกษาแบบสหวิทยาการ
Public Policy: Interdisciplinary approach

ชื่อผู้เขียนหนังสือ: ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ณัฐฐา วินิจนัยภาค

นิภาพรรณ เจนสันติกุล *

Nipapan Jensantikul*



หนังสือเล่มนี้ตีพิมพ์ครั้งแรกในเดือนกรกฎาคม ปี 2554 มีจำนวน 434 หน้า โดยผู้เขียนคือผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ณัฐฐา วินิจนัยภาค ซึ่งเป็นนักวิชาการรุ่นใหม่ที่มีความสนใจศึกษานโยบายสาธารณะ และมีประสบการณ์ด้านการวิจัยเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ ปัจจุบันผู้เขียนเป็นผู้ช่วยอธิการบดีฝ่ายนิเทศสัมพันธ์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ผู้เขียนได้เรียบเรียงเนื้อหาหนังสือเล่มนี้แบ่งออกเป็น 4 ภาค 10 บท ซึ่งผู้อ่านทุกท่านจะได้รับอรรถรสจากการ

อ่าน มุมมองทางความคิด กระบวนการวิเคราะห์ และเข้าใจถึงแก่นสาระของศาสตร์ด้านนโยบายสาธารณะในอีกแง่มุมหนึ่งที่แตกต่างจากอดีต อันเป็นพัฒนาการที่สะท้อนให้เห็นถึงความก้าวหน้าและการเปลี่ยนแปลงของศาสตร์ด้านนโยบายภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์

โดยภาค 1 ความนำ ประกอบด้วย 1 บท คือ บทที่ 1 นโยบายสาธารณะ (Public Policy) เป็นบทเกริ่นนำที่เรียบเรียงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายสาธารณะกับรัฐประศาสนศาสตร์

*อาจารย์ประจำโปรแกรมวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

*Lecture of Public Administration Program, Faculty of Humanities and Social Sciences, Nakhon Pathom Rajabhat University.

ตลอดจนพัฒนาการของศาสตร์นโยบายและการจัดการเรียนการสอน การศึกษานโยบายสาธารณะในประเทศไทย

ภาค 2 แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะ ประกอบด้วย 4 บท ได้แก่

บทที่ 2 ทฤษฎีอำนาจ (Theories of Power) ที่เรียบเรียงให้เห็นถึงตัวแสดงในนโยบายที่มีหลากหลายและมีปฏิสัมพันธ์กัน อาจอยู่ในรูปของการกดดัน การช่วงชิงแข่งขัน การครอบงำโดยชนชั้นนำ การมองนโยบายสาธารณะในเชิงการใช้อำนาจและสะท้อนบทบาทของรัฐ การเปลี่ยนแปลงแข่งขันและกระแสโลกาภิวัตน์ที่ถูกถ่ายทอดผ่านทฤษฎี

บทที่ 3 แนวทางสถาบัน (Institutional Approach) เป็นการสื่อให้เห็นถึงบุคคลและกลุ่มบุคคลสำคัญ ในการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล ซึ่งแนวทางสถาบันนิยมเป็นแนวทางที่เป็นส่วนประกอบศูนย์กลางของชีวิตการเมือง ซึ่งในบทนี้ จำแนกการอธิบายออกเป็น 2 ยุคคือยุคของสถาบันนิยมและยุคสถาบันนิยมใหม่

บทที่ 4 แนวทางกลุ่มและเครือข่าย (Groups and Network Approach) เป็นบทที่ขยายให้เห็นถึงภาพของปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย ที่นอกเหนือจากการมีส่วนร่วมแบบเป็นทางการ ซึ่งถูกอธิบายผ่านกลุ่มบุคคลที่อยู่ในรูปกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มชนชั้นนำ และชุมชนนโยบาย

บทที่ 5 เครื่องมือทางนโยบาย (Policy Instruments) เป็นบทที่ชี้ให้เห็นวิธีการหรืออุปกรณ์ที่รัฐบาลใช้เพื่อนำนโยบายไปปฏิบัติ และวิธีการที่เป็นทางเลือกและต้องแข่งขัน โดยในบทนี้ได้ยกตัวอย่างประกอบไว้อย่างชัดเจน ซึ่งจำแนกเป็นเครื่องมือนโยบายที่ใช้กลไกตลาด เครื่องมือที่ใช้ภาษีและการอุดหนุน เครื่องมือที่ใช้กฎระเบียบ เครื่องมือที่ไม่ใช่กลไกตลาด และเครื่องมือที่ใช้การ

ประกันและการบรรเทาผลกระทบ ซึ่งก่อนที่จะเลือกใช้เครื่องมือแต่ละประเภทได้นั้นหมายความว่า จะต้องเข้าใจธรรมชาติเป้าหมายของนโยบาย ความสัมพันธ์ระหว่างเครื่องมือ นโยบาย และปัญหาสาธารณะก่อน

ภาค 3 กระบวนการนโยบาย ประกอบด้วย 3 บท ได้แก่

บทที่ 6 การกำหนดนโยบาย (Policy formation) ซึ่งการกำหนดนโยบายที่ชัดเจน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องระบุประเด็นปัญหาให้ชัดเจน เพราะถ้าระบุประเด็นปัญหาไม่ชัดเจนการพัฒนาทางเลือกสู่การแก้ปัญหาจะเป็นไปได้ยาก และแก้ปัญหาไม่ตรงจุด โดยนำเสนอวิธีการคัดเลือกปัญหา อาทิ วิธีแมทริกซ์จัดลำดับความสำคัญ วิธีต้นไม้การตัดสินใจ วิธีกระบวนการยืดหยุ่นและผสมผสาน เป็นต้น นอกจากนี้ยังพยายามอธิบายให้เห็นถึงปัญหาเชิงนโยบาย ผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

บทที่ 7 การนำนโยบายปฏิบัติ (Policy Implementation) โดยบทนี้เป็นบทที่เชื่อมต่อกับบทที่ 6 หลังจากที่มีการกำหนดนโยบายเรียบร้อยแล้วจะนำมาสู่กระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกำหนดเป้าประสงค์และการปฏิบัติ เพื่อบรรลุเป้าประสงค์ลดความเป็นนามธรรมของนโยบายให้มีความเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยแปลงนโยบายเป็นแผน แผนงาน โครงการ และกิจกรรมตามลำดับ ซึ่งความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัตินั้นประกอบด้วยเงื่อนไขปัจจัยหลายประการด้วยกัน โดยทั้งหมดนี้ได้ถูกถ่ายทอดผ่านงานของนักวิชาการหลายท่าน อาทิ สมบัติ อารังธวังศ์ (2549) วรเดช จันทรรศ (2551) ศุภชัย ยาวะประภา (2548) เป็นต้น

บทที่ 8 การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) เป็นบทที่ผู้เขียนแสดงให้เห็นว่าผล

ของการดำเนินนโยบายนั้นสามารถตอบสนองคุณค่าของสังคมและแก้ไขปัญหาที่เป้าหมายของนโยบายได้หรือไม่ โดยในบทนี้จะเล่าถึงพัฒนาการการประเมินผล ความแตกต่างระหว่างการประเมินผลแนวเก่าและแนวใหม่ การวิจัยประเมินผล การประเมินผลแบบเปิด การวางแผนและกระบวนการประเมินผลนโยบาย ประเภทและรูปแบบการประเมินผล เกณฑ์และตัวชี้วัดในการประเมินผล ภาค 4 สรุป ประกอบด้วย 2 บท ได้แก่

บทที่ 9 กรณีศึกษา ซึ่งเป็นบทที่ผู้เขียนนำเสนอการประยุกต์ การกำหนดนโยบาย การออกแบบนโยบาย การวิเคราะห์นโยบาย ตัวแสดงทางนโยบาย อาทิ กลุ่มผลประโยชน์และการเมือง รวมไปถึงทฤษฎีและพฤติกรรมองค์กร ด้วยเรื่อง สภาพพัฒนาการเมือง: การกำหนดนโยบายสาธารณะในประเทศไทย ที่เป็นกรณีศึกษาที่ผู้เขียนได้ศึกษาค้นคว้าและถ่ายทอดออกมาผ่านหนังสือเล่มนี้

บทที่ 10 การสังเคราะห์องค์ความรู้ (Synthesizing Body of Knowledge) เป็นบทปิดท้ายที่ผู้เขียนสะท้อนให้เห็นว่าการเข้าถึงศาสตร์นโยบาย คือ การทำความเข้าใจถึงพลวัตรของนโยบาย ที่มีพัฒนาการและแนวคิดใหม่เกิดขึ้น การใช้แนวทางใดแนวทางหนึ่งไม่เพียงพอในการอธิบายถึงการเปลี่ยนแปลงและความแตกต่างของนโยบายได้

กล่าวโดยสรุปจากเนื้อหา 4 ภาค 10 บท ข้างต้นคงทำให้หลายคนได้ทำความเข้าใจถึงพัฒนาการนโยบายสาธารณะ ตัวแสดงทางนโยบาย ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการที่นับวันจะมีบทบาทเพิ่มขึ้นในการกดดัน ผลักดัน ครอบงำ และสนับสนุนนโยบายสาธารณะ และที่นอกเหนือไปจากนั้น หนังสือเล่มนี้ได้แสดงให้เห็นว่าพัฒนาการทางศาสตร์นโยบาย การศึกษานโยบายไม่ควรใช้แนวทางเดียวในการวิเคราะห์ สังเคราะห์ เปรียบเสมือน

การวิเคราะห์ สังเคราะห์จะต้องมีกรอบการมองหลายส่วน ตัวแสดงทางนโยบายจากพหุสังคม ชุมชนนโยบาย เครือข่ายที่แตกต่างกัน และควรใช้เครื่องมือที่หลากหลายในการมองเพื่อให้สามารถระบุปัญหา นโยบายและพัฒนาทางเลือกนโยบายได้อย่างถูกต้องและตรงประเด็น ดังที่ Nagel (2002: 133-134) นิยามไว้ว่าการวิเคราะห์นโยบายให้สามารถจำแนกทางเลือกสาธารณะหรือนโยบายของรัฐบาลที่ดีที่สุดเพื่อบรรลุชุดของเป้าหมายที่มีความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายและเป้าหมายได้นั้นจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ 5 ประการ ได้แก่ 1) เป้าหมาย ประกอบด้วย การยึดมั่นกับสิ่งที่ควรจะเป็นและการให้น้ำหนักกับเป้าหมาย 2) นโยบาย โปรแกรม โครงการ การตัดสินใจทางเลือก วิธีการ หรือ ทางเลือกสามารถใช้ได้เพื่อบรรลุเป้าหมาย 3) ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายและเป้าหมาย ประกอบด้วย ความสัมพันธ์ที่สร้างขึ้นจากความรู้สึก อำนาจหน้าที่ สถิติ การสังเกต การอนุมาน การคาดคะเน หรือวิธีการอื่นๆ 4) การสรุปแผนภาพชั่วคราว เพื่อคำนึงถึงนโยบายหรือการรวมกันของนโยบายที่ดีที่สุดในการอนุมัติในเป้าหมาย นโยบายและความสัมพันธ์ และ 5) การกำหนดความจำเป็นสำหรับสิ่งที่ดีที่สุดลำดับแรก ลำดับที่สอง หรือทางเลือกอื่นที่กลายเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด ดังนั้นผู้อ่านที่สนใจศาสตร์ด้านนโยบาย และต้องการเรียนรู้พัฒนาการศาสตร์ด้านนโยบายว่ามีลักษณะเป็นอย่างไร และจะทำไมเพื่อให้การได้มาซึ่งนโยบายที่สอดคล้องกับค่านิยมของสังคม สามารถเข้าใจความเชื่อมโยงความซับซ้อนของการวิเคราะห์และปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบที่หลากหลาย หนังสือเล่มนี้เป็นหนังสืออีกเล่มหนึ่งที่จะช่วยท่านไขปัญหา และช่วยให้ท่านทำความเข้าใจถึงสภาวะทางทฤษฎีและการปฏิบัติทางนโยบายได้อย่างชัดเจนมากขึ้น

เอกสารอ้างอิง

- ณัฐธา วินิจนัยภาค. (2554). นโยบายสาธารณะ แนวทางในการศึกษาแบบสหวิทยาการ. โครงการเอกสารตำรา คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- วรเดช จันทรศร. (2551). จากนโยบายสู่การปฏิบัติ: องค์ความรู้ ตัวแบบทางทฤษฎี และการประเมินความสำเร็จความล้มเหลว. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ.
- ศุภชัย ยาวะประภาช. (2548). นโยบายสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2549). นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ. พิมพ์ครั้งที่ 13. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- Nagel S. Stuart. (2002). *Handbook of Public Policy Evaluation*. London: Sage Publication.