

## Critical Realism's Epistemology and Explanation in Policy Network Theory

Phermsak Chariamphan

M.A. (Government), Lecturer

Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University

E-mail : Phermsakc@gmail.com

3

ปีที่ 22

ฉบับที่ 2

พ.ศ.

-

ส.ศ.

2559

### Abstract

This article aims to explicate Policy Network Theory through Philosophy of Social Science consideration. The study found that Policy Network Theory is epistemologically and methodologically in accord with Critical Realism perspective. In this respect, the main function of the theory establishes an explanation of analysing types of policy networks as a mechanism or structure that represent as an independent variable in the policy process. Moreover, in terms of methodology, the theory employs retroductive explanation in which proposes a theoretical framework or model to demonstrate a causal relationship of the process. Thenceforth, to verify a mechanism existence, the theory also adopts

ญาณวิทยาและการอธิบายปรากฏการณ์แบบลัทธินิยม.... | เพิ่มศักดิ์ จะเรียมพันธ์

data collecting methods that are accorded with Critical Realism methodology.

**Keywords :** Public Policy, Policy Network, Structure-Agency

## ญาณวิทยาและการอธิบายปรากฏการณ์ แบบสังนิยมเชิงวิพากษ์ของทฤษฎี เครือข่ายนโยบาย

เพิ่มศักดิ์ จะเรียมพันธ์

ศศ.บ.(รัฐศาสตร์), อาจารย์

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

E-mail: Phernsakk@gmail.com

5

ปีที่ 22

ฉบับที่ 2

พ.ศ.

-

ส.ศ.

2559

### บทคัดย่อ

บทความนี้มีจุดมุ่งหมายในการศึกษาถึง ญาณวิทยาและลักษณะการอธิบายปรากฏการณ์ ของทฤษฎีเครือข่ายนโยบาย ผ่านมุมมองทาง ปรัชญาสังคมศาสตร์ ผลการศึกษาพบว่า ทฤษฎี เครือข่ายนโยบาย มีลักษณะทางญาณวิทยาที่ สอดคล้องปรัชญาสังคมศาสตร์แบบสังนิยมเชิง วิพากษ์ โดยเฉพาะการมุ่งอธิบายไปที่ประเภทของ เครือข่ายนโยบายในฐานะที่เป็นกลไกหรือ โครงสร้างที่ก่อให้เกิดนโยบายหรือผลลัพธ์ในเชิง นโยบาย สำหรับในด้านของการอธิบายหรือวิธี

วิทยา ทฤษฎีเครือข่ายนโยบายใช้วิธีการอธิบาย  
ย้อนกลับ โดยจะเริ่มจากการเสนอกรอบแนวคิด  
ทางทฤษฎีหรือตัวแบบเพื่อพยายามแสดงความ  
สัมพันธ์เชิงสาเหตุ-ผลลัพธ์ และเก็บรวบรวมข้อมูล  
และหลักฐาน เพื่อพิสูจน์ให้เห็นว่ากลไกนั้นดำรงอยู่  
จริงตามทฤษฎีหรือตัวแบบที่ระบุไว้ ซึ่งสอดคล้อง  
กับวิธีวิทยาแบบสังนิยมเชิงวิพากษ์

คำสำคัญ: นโยบายสาธารณะ, เครือข่ายนโยบาย,  
โครงสร้าง-ผู้กระทำการ

## บทนำ

การศึกษารัฐศาสตร์ในยุคปัจจุบันหรือยุคหลังปฏิฐานนิยม/หลังพฤติกรรมนิยม (Post-positivism/Post-behavioralism) มีลักษณะเป็นการศึกษาที่เปิดกว้างและหลากหลายโดยไม่ถูกรอบงำจากญาณวิทยาหรือทฤษฎีความรู้ (Epistemology) และวิธีวิทยา (Methodology) จากแนวทางใดแนวทางหนึ่งหรือเป็นสภาวะพหุนิยมทางญาณวิทยาหรือพหุนิยมทางทฤษฎีความรู้ (Epistemological pluralism) (โปรดดู Almond, 1990, Chap 1; McLennan, 1995, Chap 5; Stoker and Marsh, 2010) สิ่งที่เกิดขึ้นตามมาจากสภาวะดังกล่าว โดยเฉพาะการศึกษาทำความเข้าใจทฤษฎีหรือตัวแบบทางรัฐศาสตร์ในยุคปัจจุบัน ในแง่ดี อาจเป็นเรื่องของความหลากหลายทางความรู้และวิธีการศึกษาที่ไม่ถูกผูกขาดและครอบงำจากแนวทางใดแนวทางหนึ่ง แต่ในด้านของข้อเสียก็คือ ความหลากหลายและความอิสระดังกล่าว มักจะนำมาซึ่งความสับสน โดยเฉพาะกับผู้ที่เริ่มต้นศึกษาที่ไม่สามารถจำแนกถึงความแตกต่างทางทฤษฎีที่นอกเหนือไปจากชื่อและลักษณะเด่นของทฤษฎีแต่ละทฤษฎีได้ (อนุสรณ์ ลีम्मณี, 2542ก, 3; Furlong and Marsh, 2010, 184)

จากปัญหาข้างต้น เครื่องมือที่สามารถจำแนกและจัดประเภทองค์ความรู้ทางทฤษฎีที่เป็นระบบและเป็นประโยชน์กับผู้เริ่มศึกษารัฐศาสตร์ในยุคหลังปฏิฐานนิยมก็คือ ปรัชญาสังคมศาสตร์ (Philosophy of social science) โดยปรัชญาสังคมศาสตร์ ถือเป็นส่วนหนึ่งของปรัชญาวิทยาศาสตร์ (Philosophy of science) ที่แยกตัวออกมาจากปรัชญาคำรู้หรือญาณวิทยา (Epistemology) โดยในขณะที่ปรัชญาคำรู้หรือญาณวิทยาเป็นการศึกษาและจำแนกแยกแยะในด้านของลักษณะของความรู้, การอธิบาย, ระเบียบวิธีและความถูกต้องในการหาความรู้โดยทั่วไป ปรัชญาสังคมศาสตร์เป็นการศึกษาที่มุ่งอธิบายถึงลักษณะของความรู้, การอธิบาย, ระเบียบวิธีและความถูกต้องของความรู้ในการศึกษาทางสังคมศาสตร์โดยตรง (อนุสรณ์ ลีम्मณี, 2542ก, 5; Outhwaite, 1999, 47)

ดังนั้น การนำเครื่องมือทางปรัชญาสังคมศาสตร์มาใช้จำแนกและจัดประเภทองค์ความรู้ทางทฤษฎี จึงเป็นประเด็นสำคัญที่จะช่วยให้ผู้ศึกษา

สามารถลดความสับสนที่เกิดกับการศึกษารัฐศาสตร์ในยุคปัจจุบัน ซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายหลักของบทความนี้ ในการใช้เครื่องมือทางปรัชญาสังคมศาสตร์เพื่อจำแนกและจัดประเภทว่า ทฤษฎีเครือข่ายนโยบาย มีญาณวิทยาและระเบียบวิธีในการอธิบายปรากฏการณ์แบบสังนิยมเชิงวิพากษ์หรือสังนิยมเชิงวิทยาศาสตร์ (Critical realism or Scientific realism) ตามเกณฑ์ทางปรัชญาสังคมศาสตร์อย่างไร โดยแบ่งการนำเสนอออกเป็นสองส่วนด้วยกัน ส่วนแรกเป็นการแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการและลักษณะสำคัญของทฤษฎีเครือข่ายนโยบาย และส่วนที่สองเป็นการใช้เครื่องมือทางปรัชญาสังคมศาสตร์เพื่อแสดงให้เห็นว่าทฤษฎีเครือข่ายมีญาณวิทยาและวิธีวิทยาในการแสวงหาความรู้แบบสังนิยมเชิงวิพากษ์อย่างไร

### ที่มาและพัฒนาการของทฤษฎีเครือข่ายนโยบาย

การศึกษานโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะในส่วนของศึกษานโยบายเชิงพรรณนาหรือนโยบายศึกษา (Policy studies) ที่มีจุดประสงค์ในการอธิบายหรือทำความเข้าใจกระบวนการผลิตนโยบายนั้นประกอบไปด้วยทฤษฎีหรือตัวแบบต่างๆ ที่มีการหยิบยืมมาจากสาขาวิชาต่าง ๆ เช่น ตัวแบบชนชั้นนำ (Elitism), ตัวแบบการเลือกอย่างมีเหตุผล (Rational choice) และตัวแบบเชิงสถาบัน (Institutional model) ซึ่งมีการพัฒนามาตั้งแต่ศตวรรษที่ 19 หรือตัวแบบเชิงระบบ (System theory) ที่มีการพัฒนาในช่วงกลางศตวรรษที่ 20 ซึ่งทฤษฎีหรือตัวแบบต่าง ๆ ดังกล่าว ถือเป็นทฤษฎีหรือตัวแบบพื้นฐานที่ใช้ในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ (โปรดดู Dye, 1995)

อย่างไรก็ดี ในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 มีการพัฒนาทฤษฎีในการศึกษานโยบายสาธารณะที่เป็นการสังเคราะห์จากข้อจำกัดในการอธิบายของทฤษฎีหรือตัวแบบต่างๆ ข้างต้น ที่รู้จักกันในชื่อของทฤษฎีหรือตัวแบบ “เครือข่ายนโยบาย” (Policy networks) (Parsons, 1995, 184) ซึ่งทฤษฎีเครือข่ายนโยบายได้รับความนิยมนอย่างกว้างขวางในวงการวิชาการตะวันตกทั้งในยุโรปและสหรัฐอเมริกา เนื่องจากมีลักษณะเด่นที่สามารถลดจุดด้อย

และสามารถนำจุดแข็งของทฤษฎีต่าง ๆ มาประยุกต์ในการศึกษานโยบายสาธารณะ (โปรดดู Rhodes, 2006; อนุสรณ์ ลีมนานี, 2542ข)

โดยทฤษฎีเครือข่ายนโยบายมีพัฒนาการมาจากข้อถกเถียงของนักวิชาการที่ศึกษาโยบายสาธารณะในสหรัฐอเมริกาช่วงทศวรรษ 1950-1980 และได้รับการพัฒนาต่อยอดทางทฤษฎีให้ชัดเจนขึ้นในทศวรรษ 1990 จากนักวิชาการในฝั่งยุโรปโดยเฉพาะในสหราชอาณาจักร โดยมีจุดเริ่มต้นจากช่วงทศวรรษ 1950-1960 ที่นักวิชาการในสหรัฐอเมริกาเริ่มพบปัญหาเกี่ยวกับการใช้ทฤษฎีกลุ่มหรือพหุนิยม (Group or Pluralism) ซึ่งเป็นทฤษฎีหลักที่ได้รับความนิยมในการใช้อธิบายกระบวนการผลิตนโยบายสาธารณะของสหรัฐอเมริกาในช่วงเวลานั้น เนื่องจากข้อค้นพบเชิงประจักษ์หลายกรณีพบว่า กระบวนการผลิตนโยบายไม่ได้เป็นผลมาจากดุลยภาพของการแข่งขันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมตามฐานคติของทฤษฎีกลุ่มหรือพหุนิยมแต่อย่างใด เนื่องจากข้อค้นพบนั้นแสดงให้เห็นว่ากระบวนการผลิตนโยบายในช่วงเวลาดังกล่าวประกอบไปด้วยบุคคลจำนวนน้อยในบรรดาฝ่ายรัฐบาล หน่วยงานราชการ และกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องเท่านั้น (Rhodes and Marsh, 1992: 5) ซึ่งเป็นที่มาของการพัฒนาทฤษฎีหรือตัวแบบ “ระบบย่อย” หรือ “รัฐบาลย่อย” (Sub-systems or Sub-government) หรือ “พันธมิตรสามเส้า” (Iron triangle) ที่ใช้อธิบายถึงลักษณะความสัมพันธ์ที่มีต่อกระบวนการผลิตนโยบายในลักษณะดังกล่าว (โปรดดู Freeman, 1955; Ripley and Franklin, 1980; Lowi, 1969)

ต่อมาในช่วงทศวรรษ 1970-1980 งานของ Hecl (1978) ได้ตั้งข้อโต้แย้งต่อการอธิบายของแนวคิด “พันธมิตรสามเส้า” หรือ “ระบบย่อย/รัฐบาลย่อย” ในกระบวนการผลิตนโยบายของสหรัฐอเมริกาว่ามีการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ใกล้เคียงกับลักษณะการอธิบายของทฤษฎีกลุ่มหรือพหุนิยมมากขึ้น โดยเฉพาะผลจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบคณะกรรมการ และการเพิ่มจำนวนขึ้นของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ อย่างรวดเร็วในสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะในช่วงทศวรรษ 1970-1980 ซึ่งส่งผลให้กระบวนการผลิตนโยบายเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่การมีส่วนร่วมของเครือข่ายนั้นประกอบไปด้วย

ความสัมพันธ์ของกลุ่มบุคคลคนจำนวนมากที่เขาเรียกว่า “เครือข่ายประเด็นปัญหา” (Issue networks) (Rhodes and Marsh, 1992: 6-7; John, 1998, 80)

ส่วนในฝั่งสหราชอาณาจักร การศึกษาของ Heclo and Wildavsky (1974) และ Jordan and Richardson (1979) ได้นำแนวคิด “รัฐบาลย่อย” มาใช้ศึกษากระบวนการผลิตนโยบาย และได้พัฒนาตัวแบบ “ชุมชนนโยบาย” (Policy community) เพื่อใช้อธิบายกระบวนการผลิตนโยบายสาธารณะในสหราชอาณาจักรที่มีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างฝ่ายข้าราชการและกลุ่มพันธมิตรในรัฐสภาของอังกฤษ ซึ่ง Jordan and Richardson เห็นว่ากระบวนการกำหนดนโยบายมีลักษณะที่แตกต่างกันไปตามชุมชนนโยบายที่มีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกันระหว่างกลุ่มผลประโยชน์และภาคส่วนต่าง ๆ ของรัฐบาลที่รับผิดชอบในพื้นที่นโยบายนั้น ๆ (Rhodes and Marsh, 1992, 8-9; John, 1998, 82)

จากอิทธิพลของงานทั้งสองฝั่งข้างต้น ทำให้มีการพัฒนาทฤษฎีเครือข่ายนโยบายที่มีความซับซ้อนทางทฤษฎีมากขึ้นและสามารถอธิบายกระบวนการผลิตนโยบายอย่างเป็นการทั่วไป (Generalization) ซึ่งได้แก่ทฤษฎีเครือข่ายนโยบาย (Policy networks) โดยนักวิชาการคนสำคัญที่มีบทบาทในการพัฒนาทฤษฎีนี้คือ R.A.W Rhodes และ David Marsh โดยเฉพาะในงานคลาสสิกที่เป็นต้นแบบของทฤษฎีเครือข่ายนโยบาย<sup>2</sup> คือ Policy Network in British Government (1992)

โดย Rhodes และ Marsh เสนอว่า รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการผลิตนโยบาย จะประกอบไปด้วยรูปแบบความสัมพันธ์ที่แตกต่างกันไปตามของลักษณะความแน่นแฟ้น, จำนวนสมาชิก และโครงสร้างของการกระจายทรัพยากรภายในเครือข่าย ตั้งแต่เครือข่ายที่มีความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นที่สุด (Highly integrated) ที่เรียกว่าชุมชนนโยบาย (Policy community) ไปจนถึงเครือข่ายนโยบายที่มีความสัมพันธ์อย่างหลวม ๆ ที่เขาเรียกว่าเครือข่ายประเด็นปัญหา (Issue network) โดยเขาได้แบ่งประเภทของเครือข่ายนโยบายออกเป็น 5 รูปแบบ โดยถือว่า เครือข่าย

นโยบายประเภทหนึ่ง ก็จะส่งผลต่อกระบวนการผลิตนโยบาย ตลอดจนผลลัพธ์ทางนโยบายในรูปแบบหนึ่งเสมอ โดยประเภทของเครือข่ายนโยบาย (Rhodes and Marsh, 1992, 12-14) ประกอบไปด้วย

1. ชุมชนนโยบาย (Policy Community) เป็นเครือข่ายนโยบายที่มีความมั่นคงและมีความต่อเนื่องยาวนาน มีจำนวนสมาชิกของเครือข่ายไม่มากนัก และจำกัดตัวเองออกห่างจากเครือข่ายอื่นๆ โดยรูปแบบความสัมพันธ์ภายในเครือข่ายจะเป็นการพึ่งพากันในแนวดิ่ง มีการปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกภายในเครือข่ายสูง ส่วนมากเครือข่ายประเภทนี้มักเป็นความสัมพันธ์กันระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่ใกล้ชิดกับรัฐบาล

2. เครือข่ายวิชาชีพ (Professional Networks) เป็นเครือข่ายนโยบายที่มีกลุ่มผู้เชี่ยวชาญดำรงสถานะสำคัญในกระบวนการทางนโยบาย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นเครือข่ายที่สะท้อนผลประโยชน์ของกลุ่มวิชาชีพที่มีอำนาจครอบงำเหนือสมาชิกในเครือข่ายโดยอาศัยความเชี่ยวชาญเป็นทรัพยากรสำคัญ เช่น เครือข่ายนโยบายทางด้านสาธารณสุขที่จะมีแพทย์เป็นกลุ่มวิชาชีพที่มีบทบาทหลัก หรือเครือข่ายนโยบายการศึกษาที่มีครูอาจารย์ดำรงบทบาทและสถานะสำคัญ โดยรูปแบบความสัมพันธ์ภายในเครือข่ายวิชาชีพจะเป็นการพึ่งพากันในแนวดิ่ง และจำกัดตัวเองออกจากเครือข่ายอื่นๆ เช่นกัน

3. เครือข่ายระหว่างหน่วยงานของรัฐ (Intergovernmental Networks) เป็นเครือข่ายนโยบายที่มีหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะหน่วยงานระดับสูงที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในประเด็นทางนโยบายนั้นๆ ที่มีบทบาทสำคัญ และกีดกันหน่วยงานอื่นๆ เช่น หน่วยงานเอกชนออกจากกระบวนการทางนโยบาย โดยรูปแบบความสัมพันธ์ภายในเครือข่ายจะเป็นการพึ่งพากันในแนวนอนมากขึ้น กลุ่มหรือเครือข่ายอื่นๆ สามารถแทรกตัวเข้ามาในเครือข่ายดังกล่าวได้

4. เครือข่ายผู้ผลิต (Producer Network) เป็นเครือข่ายนโยบายที่กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมีบทบาทสำคัญ เนื่องจากกระบวนการทางนโยบายจะต้องพึ่งพาการผลิตและความเชี่ยวชาญของฝ่ายผู้ผลิต โดยจำนวนสมาชิก

ในเครือข่ายจะเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงสูง และมักมีความสัมพันธ์ที่พึ่งพากันค่อนข้างต่ำเนื่องจากการแข่งขันกันเองระหว่างผู้ผลิตต่างๆ มาก จึงมีการเปลี่ยนแปลงภายในเครือข่ายได้ง่าย

5. เครือข่ายประเด็นปัญหา (Issue Network) เป็นเครือข่ายนโยบายที่ไม่มีความเหนียวแน่นของสมาชิก เนื่องจากมีสมาชิกจำนวนมาก และมักจะมีการเปลี่ยนแปลงของสมาชิกอยู่ตลอดเวลา ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกนั้นมีการติดต่อกันค่อนข้างน้อย และมีการพึ่งพากันต่ำ

โดยจากการแบ่งประเภทเครือข่ายออกเป็น 5 ประเภทข้างต้น Rhodes และ Marsh ได้พยายามพัฒนาเกณฑ์ในการใช้จำแนกลักษณะของเครือข่ายจากเครือข่ายที่มีลักษณะเหนียวแน่นมากที่สุด ซึ่งได้แก่ ชุมชนนโยบาย (Policy Community) ไปจนถึงเครือข่ายที่มีความเหนียวแน่นต่ำที่สุด คือ เครือข่ายประเด็นปัญหา (Issue Network) โดยใช้มิติในการจำแนก 6 มิติด้วยกัน (Rhodes and Marsh, 1992: 251) ประกอบไปด้วย

1. จำนวนสมาชิก เครือข่ายนโยบายที่มีลักษณะเป็นชุมชนนโยบาย (Community networks or Policy Community) จะมีจำนวนสมาชิกที่จำกัด อีกทั้งช่องทางในการเข้าเป็นสมาชิกก็ยังมีลักษณะที่ปิดกัน แต่กับกรณีเครือข่ายนโยบายที่มีลักษณะเป็นเครือข่ายประเด็นปัญหา (Issue networks) จะประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวนมาก และเปิดกว้างในการเข้ามามีส่วนร่วม

2. ความต่อเนื่องและยาวนานของเครือข่าย ในเครือข่ายนโยบายที่มีลักษณะชุมชนนโยบายการมีส่วนร่วมของสมาชิกจะมีลักษณะที่ต่อเนื่องและยาวนาน แต่กับกรณีของเครือข่ายประเด็นปัญหาการมีส่วนร่วมของสมาชิกจะปราศจากความต่อเนื่องและขาดตอน เนื่องจากมีสมาชิกเป็นจำนวนมาก

3. ความถี่ในด้านการปฏิสัมพันธ์ของสมาชิก ในเครือข่ายนโยบายที่มีลักษณะเป็นชุมชนนโยบาย การปฏิสัมพันธ์กันระหว่างสมาชิกในชุมชนนโยบายจะมีความสม่ำเสมอ และจะเป็นการพบปะกันในเรื่องสำคัญ ส่วนในกรณีของเครือข่ายประเด็นปัญหา ปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกจะมีลักษณะที่ไม่แน่นอน ด้วยจำนวนของสมาชิกที่เปิดกว้างและมีจำนวนมาก

4. ความเห็นพ้องต้องกันด้านเป้าหมายและกฎเกณฑ์ ในเครือข่ายนโยบายแบบชุมชนนโยบาย จะมีความเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายและกฎเกณฑ์ของนโยบายสูง แต่ในกรณีของเครือข่ายประเด็นปัญหา สมาชิกจะมีความเห็นพ้องต้องกันต่ำ และมักจะมีความขัดแย้งกันอยู่เสมอ

5. ความสัมพันธ์ภายในเครือข่าย ในเครือข่ายแบบชุมชนนโยบาย ความสัมพันธ์ของสมาชิกจะเป็นไปในลักษณะที่เป็นการ “แลกเปลี่ยน” (Exchange) กันระหว่างสมาชิก ส่วนในกรณีของเครือข่ายประเด็นปัญหานั้น ความสัมพันธ์จะเป็นไปในลักษณะ “เจรจาต่อรอง” (Bargain) กันมากกว่า

6. การปฏิสัมพันธ์ภายในเครือข่าย รูปแบบของการปฏิสัมพันธ์ภายในชุมชนนโยบายนั้นจะมีลักษณะที่เป็นการเจรจา (Negotiation) และแลกเปลี่ยน (Exchange) ในขณะที่เครือข่ายประเด็นปัญหา ลักษณะของการปฏิสัมพันธ์ภายในเครือข่ายจะเป็นเพียงการปรึกษาหารือ (Consultation) เท่านั้น

7. ผลประโยชน์ได้เสียจากนโยบาย ในเครือข่ายนโยบายที่มีลักษณะเป็นชุมชนนโยบาย รูปแบบของผลประโยชน์จะไม่มีใครได้หรือเสียแต่เพียงฝ่ายเดียวจากนโยบาย (Positive-sum) แต่ในกรณีของเครือข่ายประเด็นปัญหา รูปแบบของผลประโยชน์ได้เสียจะเป็นลักษณะที่มีฝ่ายหนึ่งได้ฝ่ายหนึ่งเสีย (Zero-sum)

8. องค์กรที่เข้ามาเกี่ยวข้องในนโยบาย ในเครือข่ายนโยบายแบบชุมชนนโยบาย ผู้นำของกลุ่มสามารถควบคุมสมาชิกของตนได้ แต่ในกรณีของเครือข่ายประเด็นปัญหานั้น การควบคุมสมาชิกของกลุ่มไม่ใช่เรื่องหลักสำคัญนัก สมาชิกของกลุ่มอาจไม่ยอมรับความตกลงนั้นได้หากไม่พอใจหรือเห็นว่าจะทำให้ตนเสียผลประโยชน์

จากที่แสดงให้เห็นข้างต้น จะเห็นได้ว่า ทฤษฎีเครือข่ายนโยบายสามารถอธิบายถึงปรากฏการณ์เชิงนโยบายได้อย่างครอบคลุมถึงรูปแบบความสัมพันธ์ที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเด็นหรือพื้นที่ทางนโยบายได้ภายในตัวแบบหรือทฤษฎีเดียว กล่าวคือ ทฤษฎีเครือข่ายนโยบายสามารถอธิบายรูปแบบความสัมพันธ์ของกระบวนการผลิตนโยบายที่มีลักษณะต่างกัน

ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ทางนโยบายที่มีลักษณะปิดหรือลักษณะผูกขาด ที่ใกล้เคียงกับแนวคิดรัฐบาลย่อยหรือพันธมิตรสามเส้าหรือตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Model) หรือลักษณะการผลิตนโยบายที่เปิดกว้างและประกอบไปด้วยตัวแสดงทางนโยบายจำนวนมาก ซึ่งมีความใกล้เคียงกับตัวแบบเครือข่ายประเด็นปัญหาหรือทฤษฎีพหุนิยม (Pluralist Model) ได้โดยอาศัยเพียงทฤษฎีหรือตัวแบบเดียว ซึ่งเป็นการลดข้อจำกัดของทฤษฎีหรือตัวแบบอื่นๆ ที่ไม่สามารถอธิบายถึงเปลี่ยนแปลงหรือรูปแบบความสัมพันธ์ที่มีความแตกต่างกับฐานคติของแต่ละตัวแบบในแต่ละพื้นที่ทางนโยบายได้ ซึ่งถือเป็นลักษณะเด่นของทฤษฎีเครือข่ายนโยบาย<sup>3</sup>

### การอธิบายปรากฏการณ์แบบสังคมนิยมเชิงวิพากษ์ (Critical Realism)

ในทางปรัชญาสังคมศาสตร์ ประเด็นสำคัญที่ใช้ในการจำแนกและจัดประเภทองค์ความรู้ทางทฤษฎีก็คือ การจัดประเภทตามญาณวิทยาหรือหลักการในการแสวงหาความรู้ โดยมักมีการจำแนกได้อย่างกว้างที่สุดออกเป็นสามประเภทหรือสามสำนักหลักๆ ได้แก่ ญาณวิทยาแบบปฏิฐานนิยม (Positivism), ญาณวิทยาแบบสังคมนิยมเชิงวิพากษ์หรือสังคมนิยมเชิงวิทยาศาสตร์ (Critical realism or Scientific realism) และญาณวิทยาแบบการตีความ (Interpretivism) (สำหรับรายละเอียดในแต่ละแนวทาง โปรดดู อุนสธร์น ลิมมณี, 2542, บทที่ 2; Outhwaite, 1987, Chap 1; Moses and Knutsen, 2007, Chap 1; Furlong and Marsh, 2010)

โดยลำดับต่อไป จะเป็นการแสดงให้เห็นว่าทฤษฎีเครือข่ายนโยบายมีหลักในการอธิบายปรากฏการณ์แบบสังคมนิยมเชิงวิพากษ์อย่างไร โดยใช้แนวคิดทางด้านภววิทยา (Ontology or Theory of being) ญาณวิทยาหรือทฤษฎีความรู้ (Epistemology or Theory of knowledge) และวิธีวิทยาหรือวิธีการได้มาซึ่งความรู้ (Methodology) เพื่อเป็นเครื่องมือในการจำแนกตัวแบบดังกล่าว (โปรดดู Delanty and Strydom, 2003, 3-4; Hay, 2006, 82-85; เพิ่มศักดิ์, 2554, 753-754)

โดยการอธิบายปรากฏการณ์แบบสัจนิยมเชิงวิพากษ์ถือว่าเป็นปฏิบัติการโดยตรงที่มีต่อการไม่เห็นด้วยกับการแสวงหาความรู้ในแนวทางปฏิฐานนิยม (Positivism) ที่ให้ความสำคัญต่อเฉพาะความรู้เชิงวิทยาศาสตร์ที่จะต้องสร้างและถูกพิสูจน์จากข้อมูลเชิงประจักษ์เท่านั้น ซึ่งนักสัจนิยมเชิงวิพากษ์นั้นมองว่าเป็นการลดทอนความจริงให้เหลือเพียงแค่สิ่งที่สามารถสังเกตเห็นได้โดยประสาธน์สัมผัสแต่ข้างเดียว ในขณะที่เดียวกัน นักสัจนิยมเชิงวิพากษ์ก็คงรักษาสถานะขององค์ความรู้ที่เป็นวิทยาศาสตร์ (Scientific) โดยไม่หันกลับไปยอมรับความเป็นอัตวิสัยของความรู้ (Subjectivism) ซึ่งเป็นรากฐานของวิธีการแสวงหาความรู้แบบการตีความ ที่มองว่าความเป็นจริงล้วนถูกสร้างขึ้นมาจากมนุษย์ในทุกด้าน (Bhaskar and Lawson, 1998, 5)

ในแง่ของภววิทยา ความเป็นจริงในทัศนะของนักสัจนิยมเชิงวิพากษ์นั้นแบ่งออกเป็นสามระดับที่ซ้อนทับกัน คือความเป็นจริงเชิงประจักษ์ (The Empirical) ความเป็นจริง (The Actual) และความจริงแท้ (The Real) (ดูตาราง 1)

ตาราง 1 แสดงภววิทยาของสำนักสัจนิยมเชิงวิพากษ์

|             | Domain of Real | Domain of Actual | Domain of Empirical |
|-------------|----------------|------------------|---------------------|
| Mechanisms  | ✓              |                  |                     |
| Events      | ✓              | ✓                |                     |
| Experiences | ✓              | ✓                | ✓                   |

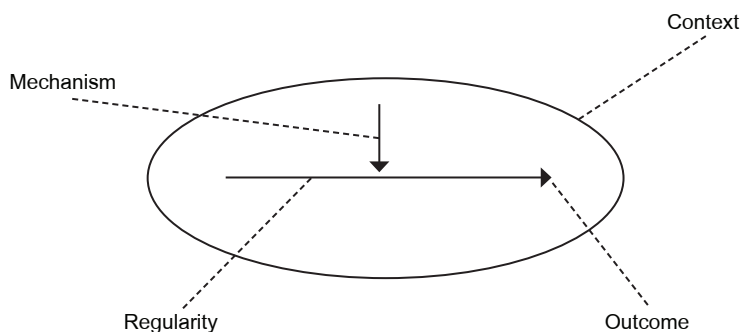
ที่มา: Bhaskar (1998: 41)

จากตาราง 1 จะเห็นได้ว่า ปรากฏการณ์หรือเหตุการณ์ (Events) จะเกิดขึ้นมาโดยโครงสร้างและกลไก (Structure and Mechanism) ซึ่งโครงสร้างและกลไกนี้คือ The Real หรือความจริงแท้ ที่เป็นปัจจัยในการผลักดันให้เกิด Events หรือปรากฏการณ์เกิดขึ้น โดยเมื่อมีเหตุการณ์หรือปรากฏการณ์เกิดขึ้น ปรากฏการณ์นี้จะกลายเป็นความจริงหรือ The Actual เสมอ ส่วนความเป็นจริงเชิงประจักษ์หรือ The Empirical นั้นจะหมายถึง

Events หรือความเป็นจริงที่สามารถสังเกตเห็นได้โดยประสาทสัมผัสเท่านั้น โดยข้อสังเกตสำคัญของการแบ่งความเป็นจริงออกเป็นสามระดับก็คือ จุดยืนที่ไม่เห็นด้วยกับการลดทอนความเป็นจริงให้เหลือเพียงแค่ปรากฏการณ์หรือสิ่งที่สามารถสังเกตได้โดยประสาทสัมผัสเท่านั้น ซึ่งเป็นภววิทยาของสำนักปฏิฐานนิยม (โปรดดู Halfpenny, 2001; Marsh and Furlong, 2010) ซึ่งนักสังนิยมถือว่า สิ่งที่สังเกตเห็นได้โดยประสาทสัมผัสนั้น เป็นความจริงเชิงประจักษ์หรือเป็นความจริงเพียงแคระดับ The Empirical เท่านั้น (Bhaskar, 1998, 41; Delanty, 2005, 146)

โดยจากการแบ่งความจริงออกเป็นสามระดับข้างต้น ส่งผลให้ในเชิงญาณวิทยาหรือสิ่งที่ถือเป็นความรู้ในทัศนะของนักสังนิยมเชิงวิพากษ์ก็คือ การแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ-ผล (Casual relations) โดยเฉพาะการแสดงให้เห็นความเป็นจริงในส่วนของความจริงแท้ (The Real) หรือกลไก (Mechanism) ที่ส่งผลให้เกิดปรากฏการณ์หรือเหตุการณ์ขึ้น (Events) ดังนั้นญาณวิทยาหรือสิ่งที่ถือเป็นความรู้ของนักสังนิยมเชิงวิพากษ์ จึงได้แก่ความรู้ซึ่งแสดงความสัมพันธ์ระหว่างเหตุกับผล (Casual explanation) ระหว่างกลไกที่ทำให้เกิดปรากฏการณ์เหตุการณ์ขึ้นมา กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ญาณวิทยาของนักสังนิยมอยู่บนพื้นฐานของการมุ่งตอบคำถามว่า เพราะเหตุใด เหตุการณ์หรือปรากฏการณ์หนึ่งจึงเกิดขึ้น และแสดงให้เห็นว่า เหตุการณ์หรือปรากฏการณ์ที่ศึกษานั้น มีสาเหตุจากโครงสร้างหรือปัจจัยใด และแสดงว่าสาเหตุนั้นนำไปสู่ผลหรือปรากฏการณ์ที่ศึกษาได้อย่างไร (Outhwaite, 1998, 282; Blaikie, 2007, 22; อนุสรณ์ ลิ้มมณี, 2542, 49)

อย่างไรก็ดี ข้อสังเกตสำคัญเกี่ยวกับความสม่ำเสมอของการเกิดปรากฏการณ์ (Regularities) ที่สามารถตั้งขึ้นเป็นกฎที่แสดงความสัมพันธ์เชิงเหตุ-ผล (Casual-law) ของนักสังนิยมเชิงวิพากษ์นั้นจะแตกต่างไปจากกฎของนักปฏิฐานนิยมที่มีลักษณะทั่วไปและกำหนดตายตัว (Universal deterministic laws) แต่กฎที่แสดงความสัมพันธ์เชิงเหตุผลของนักสังนิยมจะมีลักษณะที่ไม่ตายตัว (Contingent) และเกิดขึ้นมาโดยมีปัจจัยที่ผลักดันในแต่ละกรณี (Emergent) (Delanty, 2005, 146) (ดูภาพ 1)



ภาพ 1 แสดงลักษณะการอธิบายปรากฏการณ์แบบสัจนิยมเชิงวิพากษ์  
ที่มา: Blaikie (2010, 88)

สำหรับวิธีวิทยาหรือวิธีการได้มาซึ่งความรู้ของนักสัจนิยมเชิงวิพากษ์ จะใช้วิธีการที่เรียกว่า การอธิบายแบบย้อนกลับ (Retroductive Explanation) ที่ประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอนหลัก ๆ โดยจะเริ่มจากการเสนอกรอบแนวคิดทางทฤษฎีหรือตัวแบบเพื่อพยายามแสดงความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ-ผลลัพธ์ โดยแสดงให้เห็นถึงโครงสร้างหรือกลไก (Mechanism ในภาพที่ 1) ที่ส่งผลไปสู่การเกิดเหตุการณ์หรือปรากฏการณ์ที่ศึกษา จากนั้นขั้นตอนที่สองจะเป็นขั้นตอนของการเก็บรวบรวมข้อมูลและหลักฐาน เพื่อพิสูจน์ให้เห็นว่ากลไกนั้นดำรงอยู่จริงตามทฤษฎีหรือตัวแบบที่ระบุไว้ โดยในทางปฏิบัติ ทฤษฎีหรือตัวแบบจะเป็นตัวกำหนดแนวทางการหาข้อมูลและลักษณะของข้อมูลที่ใช้ในการพิสูจน์ และขั้นตอนสุดท้ายคือการกำจัดทฤษฎีที่เป็นตัวเลือกอื่นในการอธิบายออกไป เมื่อเห็นว่าทฤษฎีหรือตัวแบบที่ใช้อยู่่นั้นไม่มีทฤษฎีหรือตัวแบบอื่น ๆ ที่อธิบายได้ดีเท่ากับทฤษฎีหรือตัวแบบดังกล่าว หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ทฤษฎีที่เสนอขึ้นมานั้นสามารถอธิบายถึงความจริงแท้หรือกลไกที่ส่งผลให้เกิดปรากฏการณ์หรือเหตุการณ์ที่ศึกษาได้ (Real mechanism) (อนุสรณ์, 2542, 52; Outhwaite, 1998, 293; Blaikie, 2010)

ปีที่ 22  
ฉบับที่ 2  
พ.ศ.  
-  
ส.ศ.  
2559

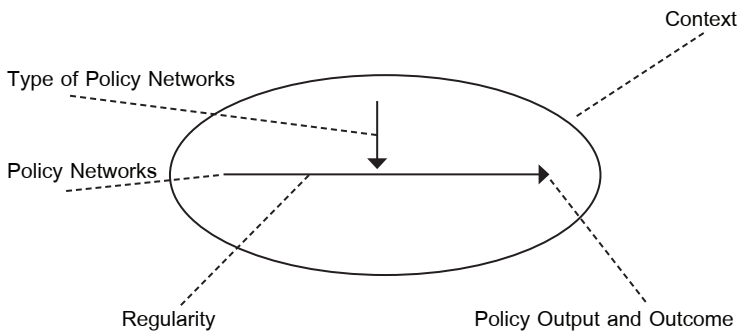
### ทฤษฎีเครือข่ายนโยบายกับการอธิบายปรากฏการณ์แบบสังนิยมเชิงวิพากษ์

ในแง่ของภาววิทยา เนื่องจากทฤษฎีเครือข่ายนโยบาย เป็นทฤษฎีที่มุ่งอธิบายกระบวนการทางนโยบายสาธารณะ ดังนั้น ภาววิทยาหรือฐานคติที่ว่าด้วยความเป็นจริงทางสังคม จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือฐานคติที่ว่าด้วยความเป็นจริงทางนโยบายสาธารณะว่าเกิดขึ้นมาอย่างไร มีคุณลักษณะอย่างไร และมีการดำเนินไปอย่างไรนั่นเอง

สำหรับกรณีของทฤษฎีเครือข่ายนโยบาย เมื่อพิจารณาจากพัฒนาการของทฤษฎีดังที่ได้แสดงให้เห็นไปข้างต้น พบว่า ทฤษฎีเครือข่ายนโยบายมีพัฒนาการจากมาจากข้อจำกัดที่มีอยู่ของทฤษฎีหรือตัวแบบอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นทฤษฎีพหุนิยมหรือตัวแบบกลุ่ม กล่าวคือ ทฤษฎีพหุนิยมจะมีภาววิทยาหรือฐานคติต่อความเป็นจริงทางนโยบายว่าอำนาจในการกำหนดนโยบายนั้นกระจายตัวไปตามกลุ่มต่างๆ แต่จากการศึกษาเชิงประจักษ์ในช่วงทศวรรษ 1960 ของ Lowi (1969) กลับไม่พบว่ากระบวนการทางนโยบายดำเนินไปเช่นนั้น เนื่องจากเขาค้นพบว่ากระบวนการทางนโยบายนั้นดำเนินไปโดยคนกลุ่มเล็กๆ แต่ในช่วงทศวรรษ 1970 การศึกษาของ Heclo (1978) ก็ได้ผลลัพธ์ที่แตกต่างจากงานของ Lowi ก็คือ Heclo นั้นมองว่า กระบวนการทางนโยบายของสหรัฐอเมริกาที่มีลักษณะที่เปิดกว้างมากขึ้นที่คล้ายคลึงกับแนวคิดแบบพหุนิยมเดิม

จากการนำแนวคิดของทั้ง Lowi และ Heclo ไปศึกษากระบวนการทางนโยบายต่างๆ โดยเฉพาะในสหราชอาณาจักร ไม่ว่าจะเป็น Jordan and Richardson (1979) หรือ Rhodes and Marsh (1992) จึงได้ค้นพบว่า ลักษณะของกระบวนการทางนโยบายนั้นจะดำเนินไปในลักษณะของเครือข่าย ที่มีลักษณะตลอดจนรูปแบบความสัมพันธ์ที่แตกต่างกันออกไปตามแต่ละพื้นที่ นโยบายและบริบททางนโยบายของกระบวนการทางนโยบายนั้นๆ ตั้งแต่เครือข่ายที่มีความเหนียวแน่นมากที่สุดหรือที่เรียกว่าชุมชนนโยบาย (Policy Community) จนไปถึงเครือข่ายความสัมพันธ์ที่มีลักษณะหลวมๆ หรือเครือข่ายประเด็นปัญหา (Issue Network)

ดังนั้น ทฤษฎีสำคัญของทฤษฎีเครือข่ายนโยบาย ที่พัฒนามาจากข้อจำกัดและข้อค้นพบข้างต้นก็คือ การมีฐานคิดต่อความเป็นจริงของกระบวนการทางนโยบายว่ามีลักษณะที่เป็น “เครือข่าย” ความสัมพันธ์ของบุคคล กลุ่ม หรือองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในสังคม กล่าวคือ ความสัมพันธ์แบบเครือข่ายนโยบายจะมีฐานะเป็นตัวแปรต้นหรือกลไกที่ส่งผลให้เกิดปรากฏการณ์ (Independent variable/Mechanism) ส่วนนโยบายหรือผลลัพธ์เชิงนโยบายจะมีฐานะเป็นตัวแปรตามหรือตัวปรากฏการณ์ (Dependent variable/Events) โดยตัวกลไกหลักที่ส่งผลให้เกิดปรากฏการณ์ (Real Mechanism) นั้นได้แก่ประเภทของเครือข่าย (Type of networks) ไม่ว่าจะเป็นเครือข่ายแบบชุมชนนโยบาย (Policy community) เครือข่ายวิชาชีพ (Professional networks) เครือข่ายระหว่างหน่วยงานของรัฐ (Intergovernmental networks) เครือข่ายผู้ผลิต (Producer network) จนไปถึงเครือข่ายประเด็นปัญหา (Issue network) (ดูภาพ 2 ประกอบ)



ภาพ 2 แสดงทฤษฎีและญาณวิทยาของทฤษฎีเครือข่ายนโยบาย  
ที่สอดคล้องกับทฤษฎีและญาณวิทยาแบบสังคมนิยมเชิงวิพากษ์  
ที่มา: ดัดแปลงจาก (Rhodes and Marsh, 1992, 12-14; Blaikie, 2010, 88)

อย่างไรก็ดี แม้ว่าเนื้อหาของทฤษฎีเครือข่ายนโยบายจะไม่ได้มีการแบ่งประเภทของความเป็นจริงออกเป็นสามระดับคือในระดับ The Empirical , The Actual และ The Real ตามภววิทยาแบบสังนิยมเชิงวิพากษ์อย่างตรงไปตรงมาก็ตาม แต่ข้อสังเกตสำคัญประการหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงลักษณะสำคัญของภววิทยาแบบสังนิยมเชิงวิพากษ์ของทฤษฎีเครือข่ายนโยบายก็คือ ปฏิกริยาจากข้อวิพากษ์ที่มีต่อทฤษฎีเครือข่ายนโยบายว่าเป็นอุปมาอุปไมย (Metaphor) ถึงลักษณะของกระบวนการทางนโยบายมากกว่าที่จะเป็นการอธิบายถึงกระบวนการทางนโยบายที่เกิดขึ้นจริง (โปรดดู Dowding, 1995; Parsons, 1995, 185; John, 1998, 85) ซึ่ง Rhodes ได้ตอบโต้ในประเด็นนี้ว่า

“ทฤษฎีหรือแนวคิดเครือข่ายนโยบายนั้นไม่ใช้การอุปมาอุปไมยเพราะไม่มีการเทียบเคียงใด ๆ ทั้งสิ้น กระบวนการผลิตนโยบายก็คือชุดของการเชื่อมต่อกันระหว่างเหตุการณ์และบุคคลต่าง ๆ และคำว่าเครือข่ายนโยบายไม่ได้มีความหมายในเชิงอุปมาอุปไมยไปมากกว่าคำว่าระบบราชการเลย” (Rhodes, 2006, 434)

โดยเมื่อพิจารณาจากคำตอบโต้ของ Rhodes ที่ว่า “(เครือข่ายนโยบาย) กระบวนการผลิตนโยบายนั้นคือชุดของการเชื่อมต่อกัน (interconnected) ระหว่างเหตุการณ์และบุคคลต่าง ๆ” (ข้อความในวงเล็บเป็นของผู้เขียน) จะเห็นได้ว่า หากใช้ญาณวิทยาแบบปฏิฐานนิยมไปพิสูจน์ ย่อมเห็นเพียงแค่ชุดของการเชื่อมต่อกันของบุคคล หรือองค์กรต่าง ๆ และไม่อาจสังเกตเห็นเครือข่ายนโยบายได้โดยประสาทสัมผัส ดังนั้น จึงสามารถอนุมานได้ว่า ชุดของการเชื่อมต่อเหล่านี้ในทัศนะของ Rhodes คือลักษณะของคุณสมบัติที่เกิดขึ้นมาใหม่ (Emergence properties) ที่เรียกว่าเครือข่ายนโยบาย อันถือว่าเป็นความจริงและดำรงอยู่จริงโดยไม่จำเป็นต้องสังเกตเห็นจากประสาทสัมผัส (The Actual/The Real) และสามารถสรุปในเบื้องต้นได้ว่าภววิทยาของทฤษฎีเครือข่ายนโยบายนั้นสอดคล้องกับภววิทยาแบบสังนิยมเชิงวิพากษ์

สำหรับในแง่ของญาณวิทยาและวิธีวิทยาแบบสังนิยมเชิงวิพากษ์ เมื่อพิจารณาจากภาพ 2 จะเห็นได้ว่า ทฤษฎีเครือข่ายนโยบายให้ความสำคัญ

กับการอธิบายกลไกที่สอดคล้องกับลักษณะทางทฤษฎีหรือทฤษฎีนโยบายที่ถือว่า ปรากฏการณ์หรือความเป็นจริง โดยเฉพาะความเป็นจริงทางนโยบายนั้นเป็นสิ่งที่เกิดมาจากความสัมพันธ์แบบที่เรียกว่า “เครือข่ายนโยบาย” ดังนั้น สิ่งที่ดีถือว่าเป็นความรู้ของทฤษฎีหรือทฤษฎีนโยบาย ย่อมหนีไม่พ้นความรู้ที่เกี่ยวกับเครือข่ายนโยบายดังกล่าว ซึ่งก็คือการอธิบายที่มุ่งชี้ให้เห็นถึงกลไกที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างประเภทของเครือข่ายนโยบายและผลลัพธ์ในเชิงนโยบาย โดยในแง่ของวิธีวิทยานั้น ทฤษฎีหรือทฤษฎีนโยบายมีวิธีวิทยาหรือการอธิบายปรากฏการณ์แบบย้อนกลับ (Retrospective) ตามลักษณะของการอธิบายปรากฏการณ์แบบสันนิษฐานเชิงวิพากษ์อีกเช่นกัน กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ทฤษฎีหรือทฤษฎีนโยบายจะมุ่งอธิบายถึงความสัมพันธ์แบบเครือข่ายนโยบายประเภทต่าง ๆ ที่มีลักษณะเป็นตัวแปรต้นหรือกลไกที่ส่งผลให้เกิดนโยบายและผลลัพธ์ในเชิงนโยบาย ซึ่งมีลักษณะตั้งแต่ชุมชนนโยบายไปจนถึงเครือข่ายประเด็นปัญหา (ภาพ 2)

โดยตัวอย่างของการใช้วิธีวิทยาในลักษณะดังกล่าวจะเห็นได้จากการอธิบายนโยบายเกษตรกรรมในสหราชอาณาจักรของ Smith (1992) โดยเขาเริ่มต้นจากการอธิบายทฤษฎีที่เสนอว่านโยบายเกษตรกรรมของสหราชอาณาจักรสามารถอธิบายจากแนวคิดเครือข่ายนโยบาย โดยเฉพาะในรูปแบบของชุมชนนโยบาย (Policy Community) ได้ดีกว่าแนวคิดอื่น อาทิ การอธิบายผ่านตัวแบบของสหการ (Corporatism) ซึ่งเป็นทฤษฎีหลักที่ใช้อธิบายนโยบายเกษตรกรรมในขณะนั้น (Smith, 1992, 27)

ซึ่งวิธีการในการอธิบายและพิสูจน์ว่านโยบายเกษตรกรรมของสหราชอาณาจักร ว่ามีลักษณะเป็นชุมชนนโยบายของ Smith เขาได้ย้อนกลับไปอธิบายถึงต้นกำเนิดของความสัมพันธ์แบบชุมชนนโยบายซึ่งถือเป็นกลไก (Real Mechanism) ในการก่อให้เกิดนโยบายเกษตรกรรม ว่ามีการเกิดขึ้นมาอย่างไร และรูปแบบความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้มีผลต่อนโยบายเกษตรกรรมของสหราชอาณาจักรอย่างไร โดยใช้ข้อมูลและหลักฐานในการพิสูจน์และแสดงให้เห็นถึงกลไกดังกล่าวที่ส่งผลต่อนโยบายเกษตรกรรมอย่างละเอียด โดย

เขาได้แสดงให้เห็นว่า นโยบายเกษตรกรรมในสหราชอาณาจักรตั้งแต่ช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่หนึ่งว่ามีลักษณะของการเปิดเสรีตามกลไกตลาด (Laissez-Faire) แต่จากผลพวงของภาวะตกต่ำทางการเกษตรทั้งการที่สินค้าเกษตรราคาต่ำ การผลิตไม่เพียงพอ และเรื่องของคุณภาพ ตลอดจนปัญหาทางด้านเงินทุนในช่วงปลายทศวรรษ 1920 ถึงต้นทศวรรษ 1930 ได้ส่งผลให้รัฐบาลในขณะนั้นเห็นว่าจะต้องเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายจากเดิมที่ปล่อยเสรีมาเป็นการแทรกแซงและให้การสนับสนุน (Subsidize) เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว (Smith, 1992, 37)

ด้วยเหตุนี้เอง จากความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงนโยบาย กระทรวงการอาหาร การประมงและการเกษตรกรรมของสหราชอาณาจักร (Ministry of Agriculture, Fishery and Food: MAFF) ได้อาศัยความร่วมมือจากสหภาพเกษตรกรแห่งชาติ (National Farmers' Union: NFU) ทั้งทางด้านข้อมูลและการสนับสนุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และจากจุดนี้เอง ส่งผลให้เกิดความสัมพันธ์อันใกล้ชิดขึ้นระหว่างสองหน่วยงานดังกล่าวในลักษณะของชุมชนนโยบาย (Policy community) และความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้เองที่ถือเป็นกลไกหลักที่ทำให้นโยบายเกษตรกรรมของอังกฤษ มีลักษณะที่ตอบสนองถึงผลประโยชน์ถึงผลประโยชน์และความต้องการของสองหน่วยงานดังกล่าว นับตั้งแต่ที่มีการตราพระราชบัญญัติการเกษตร (Agricultural act) ในปี 1937 จนถึงปี 1990 เป็นระยะเวลากว่า 60 ปี โดย Smith ได้ชี้ให้เห็นว่า รูปแบบความสัมพันธ์แบบชุมชนนโยบายนั้นเป็นกลไกหลักที่มีผลต่อนโยบายเกษตรกรรม โดยเฉพาะการคงแนวทางการให้การสนับสนุนแก่ภาคเกษตร ซึ่งเขาได้แสดงให้เห็นทั้งการที่ชุมชนนโยบายดังกล่าวได้ใช้อำนาจในทั้งในเชิงอุดมการณ์คือการทำให้แนวความคิดเกี่ยวกับการให้การสนับสนุนแก่ภาคเกษตร เป็นวิธีการเดียวเท่านั้นที่จะนำความเจริญรุ่งเรืองและความอยู่ดีกินดีมาสู่ประเทศชาติได้โดยปราศจากการตั้งคำถามใดๆ ทั้งสิ้น (p.38) และอำนาจในเชิงสถาบัน (Institutional structure) จากพระราชบัญญัติการเกษตรในการกีดกันกลุ่มอื่นๆ เช่น กลุ่มผู้บริโภคหรือกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมออกจากกระบวนการ

ทางนโยบาย เนื่องจากกลุ่มดังกล่าวมีความเห็นหรือแนวนโยบายที่แปลกแยก  
ไปจากอุดมการณ์ของชุมชนนโยบาย (Smith, 1992, 38-41)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา ชุมชนนโยบายดังกล่าว  
จะถูกท้าทายจากปัจจัยด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นภาวะการผลิตล้นเกิน  
(Overproduction), ภาระด้านค่าใช้จ่ายในการสนับสนุนนโยบายดังกล่าวที่  
เพิ่มมากขึ้นจนเป็นภาระหนักทางการคลัง และจากแรงกดดันระหว่างประเทศ  
โดยเฉพาะจากความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General  
Agreement on Tariff and Trade: GATT) ต่อนโยบายการสนับสนุนภาค  
เกษตรโดยภาครัฐ (p.41-42) แต่ Smith ก็แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ชุมชน  
นโยบายดังกล่าวยังคงมีอิทธิพลในการควบคุมให้นโยบายเกษตรกรรมส่งผลเสีย  
น้อยที่สุดต่อสมาชิกของชุมชนนโยบาย โดยทำให้ผลลัพธ์จากแรงกดดันดังกล่าว  
เป็นเพียงแค่การปฏิรูปนโยบายการเกษตรเท่านั้น (p.47) แทนที่จะกลายเป็น  
การเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกนโยบายดังกล่าวซึ่งจะส่งผลเสียหายอย่างสิ้นเชิง  
ทั้งต่อสมาชิกในชุมชนนโยบายและตัวชุมชนนโยบายเองด้วย (Smith, 1992,  
41-47)

จะเห็นได้ว่า ลักษณะการอธิบายปรากฏการณ์ของ Smith นั้นเป็นไป  
ตามหลักการอธิบายแบบสังนิยมเชิงวิพากษ์หรือเป็นการอธิบายแบบย้อนกลับ  
โดยมีการเริ่มต้นจากการตั้งกรอบทฤษฎี จากนั้นจึงนำไปสู่การพิสูจน์ทฤษฎี  
โดยเฉพาะการชี้ให้เห็นกลไก (Mechanism) ที่เป็นตัวผลักดันปรากฏการณ์  
หรือความสัมพันธ์เชิงเหตุ-ผลของปัจจัยและปรากฏการณ์ จากการกรอบทฤษฎี  
ดังกล่าว โดยใช้หลักฐานต่าง ๆ ในการพิสูจน์และชี้ให้เห็นว่าลักษณะเครือข่าย  
นโยบายในลักษณะของชุมชนนโยบายนั้น เป็นกลไกหรือเป็นปัจจัยที่ส่งผล  
ต่อนโยบายเกษตรกรรมของสหราชอาณาจักรอย่างไร

## สรุป

ทฤษฎีเครือข่ายนโยบายถือเป็นทฤษฎีที่สำคัญในการศึกษานโยบาย  
สาธารณะ โดยเฉพาะจากจุดแข็งของทฤษฎีเครือข่ายนโยบายที่พยายาม

แก้ไขปัญหามาจากข้อจำกัดของทฤษฎีอื่นๆ ที่มีฐานคติทางภววิทยาที่ตายตัว เช่น ทฤษฎีชนชั้นนำหรือทฤษฎีพหุนิยม โดยจากการใช้มุมมองทางปรัชญา สังคมศาสตร์ในการตรวจสอบถึงลักษณะเชิงญาณวิทยาและการอธิบาย ปรากฏการณ์ของทฤษฎีเครือข่ายนโยบาย ทำให้เห็นได้ชัดว่า ทฤษฎีเครือข่ายนโยบายมีญาณวิทยาและการอธิบายปรากฏการณ์ที่สอดคล้องกับปรัชญา สังคมศาสตร์แบบสังคมนิยมเชิงวิพากษ์ โดยมุ่งเน้นไปที่ในการค้นหาและแสดงให้เห็นถึงกลไกที่ส่งผลต่อความสัมพันธ์ในเชิงสาเหตุ-ผลลัพธ์ (Causal relationship) หรือผลลัพธ์ในเชิงนโยบาย โดยเฉพาะการมุ่งอธิบายไปที่ประเภทของเครือข่ายนโยบายในฐานะที่เป็นกลไกหรือโครงสร้าง (Real Mechanism) ที่ก่อให้เกิดนโยบายหรือผลลัพธ์ในเชิงนโยบาย

โดยข้อที่ต้องระมัดระวังจากการใช้ทฤษฎีเครือข่ายนโยบายในการอธิบาย ปรากฏการณ์จากผลที่ได้จากการศึกษา คือ การระมัดระวังและตระหนักถึง จุดอ่อนเชิงญาณวิทยาของแนวคิดสังคมนิยมเชิงวิพากษ์ที่สืบเนื่องต่อมาถึง ทฤษฎีเครือข่ายนโยบาย โดยเฉพาะในด้านของการยืนยันและพิสูจน์ถึงความ เป็นจริงที่ดำรงอยู่จริง โดยไม่ต้องขึ้นอยู่กับหรือสามารถพิสูจน์ยืนยันได้ โดยวิธีการเชิงประจักษ์นั้น ผู้ที่ใช้ทฤษฎีจะต้องตระหนักและใช้ความ ระมัดระวังอย่างยิ่งในการพิสูจน์โดยการอธิบายย้อนกลับเพื่อแสดงให้เห็นว่า เครือข่ายนโยบาย อยู่ในฐานะตัวแปรที่มีลักษณะเป็นกลไก (Mechanism) ที่ผลักดันให้เกิดนโยบายและผลลัพธ์ในเชิงนโยบายอย่างแท้จริง เช่นเดียวกับความพยายามพัฒนาทฤษฎีในอนาคต ที่จะต้องตระหนักถึงข้อจำกัด ตลอดจนความเป็นไปได้ในทางญาณวิทยาเพื่อแก้ไข ปรับปรุง และการพัฒนา ทฤษฎีเพื่อต่อยอดและสร้างสรรค์ความรู้ในการทำ ความเข้าใจและอธิบาย ปรากฏการณ์ทางสังคมต่อไป

### เชิงอรรถ

- <sup>1</sup> สำหรับงานอื่น ๆ ที่อธิบายถึงพัฒนาการของตัวแบบเครือข่ายนโยบายโดย พิศดาร โปรตุ๊ด Rhodes (1990), Kenis and Schneider (1991), Rhodes

and Marsh (1992), Jordan and Schubert (1992), Kickert, Klijn and Koppenjan (1997), Marsh (1998), Thatcher (1998), Borzel (1998) , Rhodes (2006) และ เพิ่มศักดิ์ จะเรียมพันธ์ (2554: 755-761)

<sup>2</sup> อาทิ ทฤษฎีนโยบายวิภาษวิธี (Dialectic policy network) ที่มีการพัฒนาขึ้นมาจากหลังจากงานชิ้นดังกล่าว (โปรดดู Marsh and Smith, 2000; Toke and March, 2003) หรือทฤษฎีเครือข่ายนโยบายโดยการตีความ (Decentring policy network) (โปรดดู Bevir and Richards, 2009) อย่างไรก็ดี ในบทความชิ้นนี้จะใช้งานของ Rhodes และ Marsh (1992) เป็นหลักในการทำความเข้าใจถึงญาณวิทยาและการอธิบายปรากฏการณ์ของทฤษฎีเครือข่ายนโยบายในฐานะที่เป็นต้นแบบของตัวแบบอื่นๆ

<sup>3</sup> สำหรับข้อวิพากษ์ที่มีต่อทฤษฎีเครือข่ายและข้อโต้แย้งที่มีต่อข้อวิพากษ์ดังกล่าวที่น่าสนใจ โปรดดูข้อถกเถียงระหว่าง Dowding (1995; 2001) และ Marsh and Smith (2002)

<sup>4</sup> “The notion of policy network can be dismissed as metaphor. It is not metaphor because there is no analogy. Policy making is a set of interconnected events and communicating people. It is no more a metaphorical term than bureaucracy”

### เอกสารอ้างอิง

- Almond, G. A. (1990). **A Discipline Divided: Schools and Sects in Political Science.** (3<sup>rd</sup> ed.). London : Sage.
- Bever, M. and David, R. (2009). Decentring Policy Networks: Lessons and Prospects. **Public Administration**, 87, 132-141.
- Bhaskar, R. and Lawson, T. (1998). Introduction: Basic texts and development. In Margaret Archer et al., **Critical Realism: Essential Readings**, pp.3-15. London: Routledge.
- Bhaskar, R. (1998). Philosophy and Scientific Realism. In Margaret

Archer et al., **Critical Realism: Essential Readings**, pp.16-47.  
London: Routledge.

Blaikie, N. (2007). **Approach to Social Enquiry**. (2<sup>nd</sup> ed.). Cambridge: Polity.

\_\_\_\_\_. (2010). **Designing Social Research**. (2<sup>nd</sup> ed.). Cambridge: Polity.

Borzel, T. A. (1998). Organizing Babylon-On the Different Conception of Policy Networks. **Public Administration**, 75(4), 669-693.

Delanty, G. and Strydom, P. (2003). Introduction In Gerald Delanty and Piet Strydom (eds.). **Philosophy of Social Science: The Classic and Contemporary Readings**, pp.1-12. Maidenhead: Open University Press.

Delanty, G. (2005). **Social Science**. Glasgow: Open University Press.

Dowding, K. (1995). Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach. **Political Studies**, 43(1), 136-158.

\_\_\_\_\_. (2001). There Must Be End to Confusion: Policy Networks, Intellectual Fatigue, and the Need for Political Science Methods Courses in British Universities. **Political Studies**, 49(1), 89-105.

Dye, T. R. (1995). **Understanding Public Policy**. (8<sup>th</sup> ed.). New Jersey: Prentice Hall.

Furlong, P. and Marsh, D. (2010). A Skin Not a Sweater: Ontology and Epistemology in Political Science. In David Marsh and Gerry Stoker (eds.), **Theory and Method in Political Science**. (3<sup>rd</sup> ed.). pp.184 - 211. New York: Palgrave Macmillan.

Halfpenny, P. (2001). Positivism in the Twentieth Century. in George Ritzer and Barry Smart (eds.). **Handbook of Social Theory**, pp.371-385. London: Sage.

Hay, C. (2002). **Political Analysis**. New York: Palgrave.

- \_\_\_\_\_. (2006). Political Ontology. In Robert E. Goodin and Charles Tilly (eds.), **The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis**, (pp.78-96). Oxford: Oxford University Press.
- Heclo, H. and Wildavsky, A. (1974). **The Private Government of Public Money**. London: Macmillan.
- Heclo, H. (1978). Issue Networks and the Executive Establishment. in A. King (ed.). **The New American Political System**, (pp. 87-124). Washinton, D.C.: American Enterprise Institute.
- John, P. (1998). **Analysing Public Policy**. London: Continuum.
- Jordan, G. and Schubert, K. (1992). A Preliminary Ordering of Policy Network Labels. **European Journal of Political Research**, 21(1,2), 7-27.
- Kenis, P. and Schneider, V. (1991). Policy Network and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox. In Bernd Marin and Renate Mayntz (eds.). **Policy Network: Empirical Evidence and Theoretical Consideration**, (pp.25-59). Campus Verlag: Westview.
- Kickert, W.J.M., Erik-Hans Klijn and J.F.M. Koppenjan. (eds.). (1997). **Managing Complex Networks : Strategies for the Public Sector**. London: Sage.
- Lowi, T. J. (1969). **The End of Liberalism**. New York: Norton.
- Marsh, D. and Martin J. Smith. (2001). There is More than One Way to Do Political Science: on Different Ways to Study Policy Networks. **Political Studies**, 48(1), 528-541.
- Marsh, David and Smith, M. (2000). Understanding Policy Networks: towards a Dialectical Approach. **Political Studies** 48(1), 4-21.
- Marsh, D. (1998). The Development of Policy Network Approach.

In David Marsh (ed.) **Comparing Policy Networks**, (pp.3-21).

Buckingham: Open University Press.

McLennan, G. (1995). **Pluralism**. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Moses, J. W. and Torbjorn, L. K. **Ways of Knowing**. New York : Palgrave Macmillan.

Outhwaite, W. (1998). Realism and Social Science. In Margaret Archer (et al.), **Critical Realism: Essential Readings**, (pp.282-296). London: Routledge.

\_\_\_\_\_. (1999). The Philosophy of Social Science. In Bryan S. Turner (ed.), **The Blackwell Companion to Social Theory**, (pp.47-70). Oxford: Blackwell.

\_\_\_\_\_. (1987). **New Philosophies of Social Science: Realism, Hermeneutics and Critical Theory**. Basingstoke, Hants: Macmillan Education.

Parsons, W. (1995). **Public Policy**. Northampton: Edward Elgar.

Rhodes, R. A. W. (1990). Policy Networks: A British Perspective. **Journal of Theoretical Politics** 2(3), 293-317.

Rhodes, R. A. W. and David Marsh. (1992). Policy Networks in British Politics: A Critique of Existing Approaches. In David Marsh and R.A.W. Rhodes (eds.). **Policy Network in British Government**, (pp.1-26). New York: Clarendon.

Rhodes, R. A. W. (2006). Policy Network Analysis. In Michael Moran, Martin Rein and Robert E. Goodin (eds.). **The Oxford Handbook of Public Policy**, (pp.425-447). New York : Oxford University Press.

Richardson, J. J. and Jordan, A. G. (1979). **Governing Under Pressure**.

- Oxford: Robertson.
- Smith, M. J. (1992). The Agricultural Policy Community: Maintaining a Closed Relationship. In David Marsh and R.A.W. Rhodes (eds.). **Policy Network in British Government**, (pp. 27-50). New York: Clarendon.
- Stoker, G. and Marsh, D. (2010). Introduction. In David Marsh and Gerry Stoker (eds.), **Theory and Method in Political Science**. (3<sup>rd</sup> ed.). (pp.1-12). New York : Palgrave Macmillan.
- Thatcher, M. (1998). The Development of Policy Network Analyses: From Modest Origins to Overarching Frameworks. **Journal of Theoretical Politics**, 10(4),h 389-416.
- Toke, D. and Marsh, D. (2003). Policy Networks and the GM Crops Issue: Assessing the Utility of a Dialectical Model of Policy Networks. **Public Administration**, 81(2), 229-251.
- อนุสรณ์ ลิ้มมณี. (2542ก). การอธิบายกับการวิเคราะห์ทางการเมือง: ข้อพิจารณาเบื้องต้นในเชิงปรัชญาสังคมศาสตร์. กรุงเทพฯ: โครงการผลิตตำราและเอกสารการสอน คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Limmanee, A. (1999a). **Explanations and Political Analysis: Preliminary Considerations in Philosophy of Social Science**. Bangkok: Academic Textbooks and Manuscripts Project, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University. (in Thai)
- อนุสรณ์ ลิ้มมณี. (2542ข). รัฐ สังคม และการเปลี่ยนแปลง: การพิจารณาในเชิงอำนาจนโยบายและเครือข่ายความสัมพันธ์. กรุงเทพฯ: เตือนตุลา.
- Limmanee, A. (1999b). **State, Society and Changes: Considerations**

**on Power, Policy and Networks.** Bangkok: Deauntula. (in Thai)  
เพิ่มศักดิ์ จะเรียมพันธ์. (2554). **ตัวแบบเครือข่ายนโยบายกับการแก้ไข  
ปัญหาวิาทะการอธิบายเชิงโครงสร้าง-ผู้กระทำการ (structure-  
agency).** บทความนำเสนอในการประชุมวิชาการทางรัฐศาสตร์  
และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 12 วันที่ 8- 9 ธันวาคม  
พ.ศ.2554. จัดโดย คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์  
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

Chariamphan, P. (2011) **Policy Network Model: Theoretical Development  
on the Structure-Agency Debate.** Paper presented in the  
12th Political Science and Public Administration National  
Conference (8-9 December 2011 at the Centara Duangtawan  
Hotel, Chiang Mai, Thailand). (in Thai).