

ตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมือง ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ A Political Economic Model of Policy Implementation

ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์*

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอทางเลือกทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติสำหรับสังคมไทย ข้อเสนอพัฒนาขึ้นมาจากการศึกษาแนวทฤษฎีการศึกษาโดยใช้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองแนวนีโอมาร์กซิสต์แทนที่การนำเข้าทฤษฎีตามตะวันตก บทความได้ชี้ให้เห็นนโยบายวางแผนครอบครัวเป็นกรณีศึกษา เพื่อวิพากษ์พลังในการอธิบายของตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติกระแสหลัก ที่นำเสนอโดยวเรเดช จันทร์ศร หลังจากนั้น บทความจะนำเสนอตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมืองบนฐานวิธีวิทยาแนวประวัติศาสตร์เชิงโครงสร้างสำหรับการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติสำหรับสังคมไทย วิธีวิทยาดังกล่าวเป็นการใช้วิธีวิภาษวิธีในการวิเคราะห์สังคมตามแบบที่คาร์ล มาร์กซ์ ได้เคยใช้มา หายที่สุดบทความจะชี้ให้เห็นถึงคุณูปการสำหรับการใช้ตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมืองในการศึกษา นโยบายสาธารณะ

คำสำคัญ : การนำนโยบายไปปฏิบัติ, เศรษฐศาสตร์การเมือง

* รองศาสตราจารย์ ดร. ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ คณะบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

Abstract

The objective of this article was to propose alternative theory of policy implementation for Thai society. The proposal was formulated through local study based on neo-Marxist political economic theory not importing theory form the Western. The article used Thai family planning policy as case study for critique of explanatory power of mainstream policy implementation model proposed by Woradej Chantharasorn. After that the article proposed political economic model based on historical structural methodology for policy implementation analysis for Thai society. The methodology aimed to use dialectics for social analysis according to methodology of Karl Marx. Finally, the article figured out merit of the political economic model for policy study.

Keywords : Policy Implementation, Political Economy

บทนำ

การนำนโยบายไปปฏิบัติในประเทศไทยในช่วงเกือบ 30 ปีที่ผ่านมา หลังจากที่ได้มีการนำเข้าทฤษฎีจากประเทศสหรัฐอเมริกามาใช้อย่างเป็นระบบ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2526 คือเมื่อ วรเดช จันทรรคร ได้นำเสนอตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติครั้งแรกในการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง "การบริหารการพัฒนา" ซึ่งจัดขึ้นเมื่อ 26-27 ธันวาคม 2526 ตัวแบบดังกล่าวถือได้ว่าเป็นทฤษฎีกระแสหลักที่ยังคงมีการอ้างอิง และใช้เป็นเครื่องมือในการทำวิจัยเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติในประเทศไทยตั้งแต่ในรูปของงานวิจัยของสถาบันการศึกษา วิทยานิพนธ์ และการค้นคว้าอิสระ จนมาถึงปัจจุบันทฤษฎีกระแสหลักดังกล่าวถูกนำเสนอในวงวิชาการไทยในรูปตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติรวม 6 ตัวแบบด้วยกัน คือ (สมหวัง พิริยานุวัฒน์ และदनัย เทียนพุดม, 2532; วรเดช จันทรรคร, 2543)

1. ตัวแบบยึดหลักเหตุผล
2. ตัวแบบด้านการจัดการ

3. ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร
4. ตัวแบบทางด้านการบริหารระบบราชการ
5. ตัวแบบทางการเมือง
6. ตัวแบบทั่วไป

บทความนี้ จึงพยายามที่จะวิพากษ์ตัวแบบกระแสหลักและเสนอทางเลือกในการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวเศรษฐศาสตร์การเมือง โดยคาดหวังที่จะก่อให้เกิดพลวัตของการพัฒนาทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติในวงวิชาการต่อไป ถึงแม้ว่าในช่วงเวลาที่ผ่านมา ได้มีความพยายามของนักวิชาการไทยพยายามนำเข้าแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกเหนือจากตัวแบบของ วรเดช จันทรศร เช่น ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2530) นำเสนอแนวคิดของ Daniel A. Mazmanian และ Paul A. Sabatier, ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร (2532) นำเสนอแนวคิดของ Merilee S. Grindle หรือสมพร เพ็ญจันทร์ (2539) นำเสนอแนวคิดของ G. Edwardes III แต่การนำเสนอทางเลือกก็ยังไม่มียลกระทบต่อทิศทางของทฤษฎีกระแสหลักที่ วรเดช ได้นำเสนอ บทความชิ้นนี้จะใช้แนวทอ้งถิ่นศึกษา แทนที่การนำเข้าทฤษฎีจากตะวันตกในการพัฒนาเศรษฐศาสตร์การเมืองของการนำนโยบายไปปฏิบัติ แนวทอ้งถิ่นศึกษาในที่นี้มิได้หมายถึง เนื้อหาสาระของการศึกษา (subject matter) ที่เน้นแต่เฉพาะเรื่องทอ้งถิ่น แต่เป็นวิธีวิทยา (methodological localism) ที่แตกต่างจากวิธีวิทยาแบบองค์รวม (methodological holism) และวิธีวิทยาแบบปัจเจก (methodological individualism) เนื่องจากให้ความสำคัญในการวิเคราะห์ทั้งโครงสร้างสังคมใหญ่แบบองค์รวมกับผู้กระทำการที่มีฐานอยู่ที่ปัจเจกชน ในลักษณะที่เป็นวิภาษวิธี (ปริชา เปี่ยมพงศ์สานต์, ม.ป.ป.) กล่าวโดยสรุปแล้ว สำหรับผู้เขียนทอ้งถิ่นศึกษาเป็นวิธีวิทยาที่ใช้สำหรับการวิเคราะห์สถานการณ์ทางสังคมอย่างเป็นรูปธรรม (concrete situation)

กรณีศึกษานโยบายวางแผนครอบครัวของไทย

ในการนำเสนอตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมืองของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้เขียนจะใช้กรณีศึกษาการดำเนินนโยบายวางแผนครอบครัวของไทยเพื่อชี้ให้เห็นถึงพลังในการอธิบาย

การนำนโยบายวางแผนครอบครัวไปปฏิบัติที่ผ่านมา (พ.ศ. 2513-2533) ถือได้ว่าประสบความสำเร็จเมื่อพิจารณาผลงานเปรียบเทียบกับเป้าหมายของจำนวนผู้มารับบริการวางแผนครอบครัวที่ตั้งไว้ ดังนี้ (ชัยยนต์ ประดิษฐศิลป์, 2540)

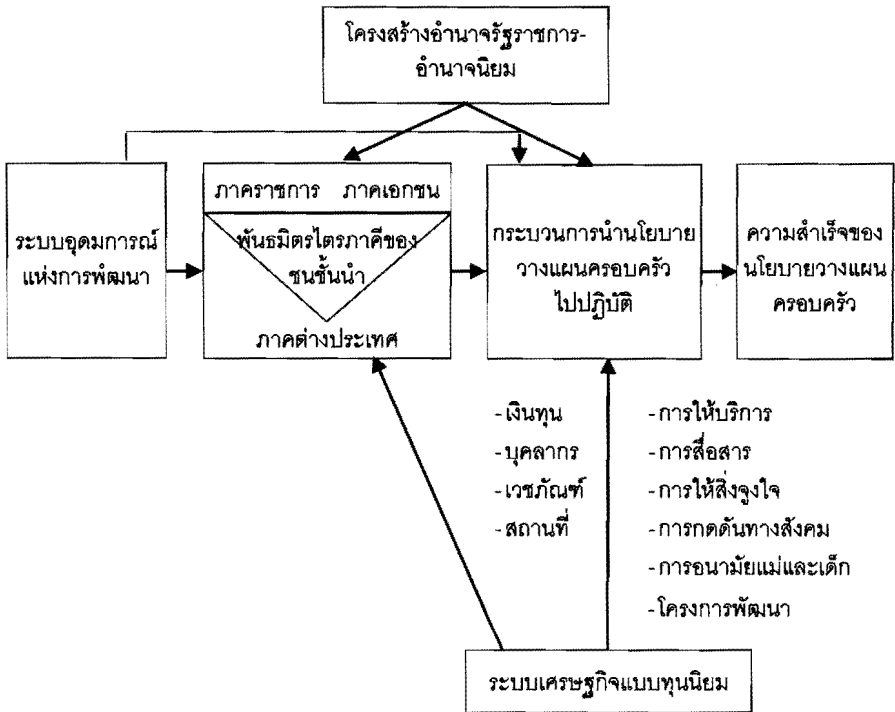
ตารางที่ 1 เปรียบเทียบผลงานกับเป้าหมายของจำนวนผู้มารับบริการวางแผนครอบครัวตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3-6

แผนพัฒนา	ผู้รับบริการรายใหม่ (ล้านคน)		ผู้รับบริการที่ยังคงใช้อยู่ (ล้านคน)	
	เป้าหมาย	ผลงาน	เป้าหมาย	ผลงาน
ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2515-2519*	2.0	2.5	-	-
ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520-2524	3.5	4.8	2.2	3.1
ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529	4.9	6.2	4.3	4.4
ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-2534	7.4	7.9	5.7	5.3

* เป้าหมายผู้รับบริการที่ยังคงใช้อยู่ไม่ได้กำหนดในแผนพัฒนาฉบับที่ 3 เนื่องจากแผนฯ เป็นแผนแรก

ความสำเร็จของการดำเนินงานวางแผนครอบครัวถือว่าปัจจัยสำคัญที่ทำให้อัตราการเพิ่มประชากรลดลงจากร้อยละ 3.0 เมื่อเริ่มแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ในปี พ.ศ. 2515 เป็นร้อยละ 1.3 เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 และมีผลให้สตรีไทยที่เคยมีบุตรโดยเฉลี่ย 6-7 คน ในปี พ.ศ. 2503 มามีบุตรเพียง 2 คน ในปี พ.ศ. 2534 ดังนั้นผลการดำเนินการวางแผนครอบครัวในประเทศไทย จึงได้รับการยกย่องว่าเป็นเพียง 1 ใน 4 ของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกที่ประสบความสำเร็จมากที่สุด ความสำเร็จของการนำนโยบายวางแผนครอบครัวไปปฏิบัติดังกล่าวสามารถสรุปเป็นทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองจากฐานราก (grounded theory) บนฐานของวิธีวิทยาแบบท้องถิ่นศึกษาได้ ดังภาพที่ 1

ภาพที่ 1 เศรษฐศาสตร์การเมืองของการนโยบายนโยบายวางแผนครอบครัวของไทยไปปฏิบัติ



จากภาพที่ 1 แสดงให้เห็นความสำเร็จของนโยบายวางแผนครอบครัว เกิดจากปัจจัยเชิงโครงสร้างและปัจจัยด้านผู้กระทำเชิงนโยบาย ปัจจัยโครงสร้างที่เอื้อต่อการดำเนินนโยบายวางแผนครอบครัว ได้แก่ โครงสร้างอำนาจรัฐราชการ ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมและอุดมการณ์แห่งการพัฒนา ส่วนปัจจัยด้านผู้กระทำเชิงนโยบายที่เป็นพลังผลักดันกระบวนการนโยบาย ได้แก่ ผู้กระทำการในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคต่างประเทศ โดยมีผู้กระทำหลัก คือ กระทรวงสาธารณสุข สมาคมวางแผนครอบครัว เอกชน และรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ผู้กระทำการดังกล่าวได้รวมพลังในรูปพันธมิตรไตรภาคีของชนชั้นนำ ในการผลักดันกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติจนประสบความสำเร็จ

โครงสร้างอำนาจรัฐราชการ ระบบทุนนิยม และอุดมการณ์แห่งการพัฒนา มีผลต่อความสำเร็จของนโยบายวางแผนครอบครัว โดยการสร้างเงื่อนไขให้การมี

ลูกมากเป็นภาระทางเศรษฐกิจ จนทำให้ประชาชนเกิดความต้องการในการจำกัดขนาดครอบครัว ดังนั้น ประชาชนจึงให้การยอมรับโครงการวางแผนครอบครัวในเวลาต่อมอย่างกว้างขวาง การวิเคราะห์เชิงโครงสร้างจากกรณีศึกษามีสาระสำคัญดังนี้

โครงสร้างอำนาจรัฐราชการมีผลต่อการสร้างเงื่อนไขให้ชาวบ้านต้องการจำกัดขนาดครอบครัว เนื่องตั้งแต่ช่วงสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา รัฐราชการสามารถขยายตัวเข้าแทรกแซงโครงสร้างอำนาจชุมชนบนฐานของระบบเครือญาติได้สะดวกขึ้น จากเงื่อนไขการสร้างถนนและการคมนาคมสื่อสารที่เชื่อมระหว่างหมู่บ้านกับเมือง ดังนั้น สถาบันของรัฐจึงสามารถเข้าไปกีดกร่อน หรือแทนที่สถาบันเดิมของหมู่บ้านได้ เช่น โรงเรียนเข้าไปแทนบทบาทของสถาบันครอบครัวในการให้ความรู้เรื่องอาชีพ สถานีนามัยเข้าไปแทนแพทย์พื้นบ้าน การที่รัฐทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นคนของราชการ เป็นต้น

การแทรกแซงของรัฐที่ควบคู่ไปกับการแพร่หลายของเศรษฐกิจเงินตรา ทำให้ครอบครัวค่อย ๆ ปรับเปลี่ยนคุณค่าการมีบุตร จากเดิมที่เคยมองว่าการมีบุตรเป็นสินทรัพย์มา ถือว่าการมีบุตรเป็นภาระทางเศรษฐกิจ การปรับเปลี่ยนคุณค่าของการมีบุตร เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงบทบาทของบุตรที่เคยเป็นแรงงานช่วยเหลือการผลิตในครอบครัวมาผูกพันกับการใช้เวลาในโรงเรียนมากขึ้น และต้องเริ่มเสียค่าใช้จ่ายในการเรียนมากขึ้นอีกด้วย

การพัฒนาาระบบทุนนิยมในยุคแห่งการพัฒนามุ่งเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรมในเมือง โดยการสะสมทุนจากการดูดซับส่วนเกินจากภาคเกษตรกรรมในชนบท ดังนั้น ระบบทุนนิยมจึงได้ผนวกหมู่บ้านให้เข้ากับวงจรความสัมพันธ์เชิงสินค้า และทำให้เศรษฐกิจเงินตราแพร่หลายในหมู่บ้านมากขึ้น

การแพร่หลายทางเศรษฐกิจเงินตราในหมู่บ้าน เป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงแบบแผนการบริโภคจากเดิมที่ใช้กันเองภายในหมู่บ้านมาพึ่งพิงสินค้าบริโภคจากเมืองมากขึ้น ผลที่ตามมาก็คือ ครอบครัวชาวนาต้องพึ่งพิงระบบเงินตรามากขึ้น ดังนั้น ชาวนาต้องหันมาทำการผลิตเพื่อตลาดควบคู่ไปกับการผลิตเพื่อยังชีพ รวมถึงการลงทุนเพื่อสร้างความเข้มข้นให้ระบบการผลิตมากขึ้นด้วย

ในขณะเดียวกัน การขยายตัวของเศรษฐกิจเงินตรายังได้เข้าไปกีดก่ระบบการแลกเปลี่ยนแรงงานของระบบเครือญาติให้มีความสำคัญลดน้อยลงด้วย

การที่วิถีชีวิตของชาวนาต้องขึ้นอยู่กับระบบเงินตรามากขึ้น มีผลให้ค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูบุตรเพิ่มขึ้นด้วย ดังนั้นการมีบุตรจึงกลายมาเป็นภาระทางเศรษฐกิจ ภายได้สถานการณ์เช่นนี้เองที่ทำให้ชาวนาเกิดความต้องการในการจำกัดขนาดครอบครัวในเวลาต่อมา

โครงสร้างวัฒนธรรม ได้แก่ อุดมการณ์แห่งการพัฒนาที่มีผลต่อการสร้างภาระในการมีลูกมากขึ้นจากแพร่กระจายลัทธิบริโภคนิยม กล่าวคือ การใช้จ่ายเพื่อการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือยกระจายสู่หมู่บ้านผ่านชาวบ้านที่เคยเข้ามาทำงานในเมืองและสื่อมวลชน โดยเฉพาะวิทยุและโทรทัศน์ ชาวบ้านยอมรับบริโภคนิยมเนื่องจากความต้องการในการเลียนแบบการบริโภคและการบริโภคเชิงสัญลักษณ์ ดังนั้น ชาวบ้านจึงต้องแสวงหาเงินตราเพิ่มขึ้นเพื่อซื้อสินค้าฟุ่มเฟือยที่เป็นสินค้าบริโภคคงทน เช่น วิทยุ รถจักรยาน รถมอเตอร์ไซด์ เฟอร์นิเจอร์ วัสดุก่อสร้างที่ทันสมัย การแสวงหาเงินตราของชาวบ้านดำเนินการด้วยวิธีการออกไปรับจ้างเสริม การกู้เงินจากธนาคารเพื่อเกษตรและสหกรณ์ และการเข้าร่วมโครงการเงินผัน รวมถึงโครงการสร้างงานในชนบท ดังนั้น ลัทธิบริโภคนิยมจึงทำให้ชีวิตชาวนาขึ้นอยู่กับเงินตรามากขึ้น และส่งผลตามมาให้การมีบุตรเป็นภาระทางเศรษฐกิจมากขึ้น

โครงสร้างอำนาจรัฐราชการ ระบบทุนนิยม และอุดมการณ์แห่งการพัฒนา ยังมีผลเอื้ออำนวยให้กระบวนการนำนโยบายวางแผนครอบครัวไปปฏิบัติดำเนินไปได้อย่างราบรื่น เช่น ตัวอย่างโครงสร้างอำนาจรัฐราชการที่มีลักษณะอำนาจนิยม จะสร้างเงื่อนไขที่ขัดกันกับภาคประชาชนออกจากกระบวนการนโยบาย แต่เปิดโอกาสให้ชนชั้นนำเข้ามามีบทบาทในการกำหนดกระบวนการนโยบายแค่เพียงกลุ่มเดียว ดังนั้น ในการนำโครงการวางแผนครอบครัวสู่ชาวบ้านภายได้โครงสร้างเช่นนี้ ชนชั้นนำจึงสามารถใช้กลยุทธ์ดำเนินงานแบบอำนาจนิยมได้ เช่น การให้ข้อมูลวิธีคุมกำเนิดเฉพาะด้านดีเพียงด้านเดียว การจัดตั้งระดมชาวบ้านมาใช้บริการคุมกำเนิด (รณรงค์มหกรรมใส่ห่วง) การใช้สิ่งจูงใจ และการกดดัน

ทางสังคมเพื่อคุณกำเนิด

ส่วนผู้กระทำเชิงนโยบายในรูปพันธมิตรไตรภาคีระหว่างระบบราชการ ภาคเอกชนในประเทศ และกลุ่มพลังนอกประเทศเป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของนโยบายวางแผนครอบครัว โดยกลุ่มพันธมิตรได้ดำเนินการเคลื่อนไหวผลักดันให้กระบวนการนโยบายไปปฏิบัติบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้

การเข้ามามีบทบาทของพันธมิตรไตรภาคีเป็นการรวมพลังกันภายใต้อุดมการณ์คุณกำเนิด เพื่อให้อุดมการณ์ดังกล่าวเป็นเหตุผลในการสร้างความชอบธรรมให้กับกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยการสร้างวาทกรรม ประชากรศึกษาและวาทกรรมเพื่อการสื่อสารให้วางแผนครอบครัว (IE&O) การเคลื่อนไหวของพันธมิตรไตรภาคีโดยอ้างอุดมการณ์คุณกำเนิดนั้น จะตอบสนองผลประโยชน์ของกลุ่มพันธมิตรไตรภาคี 2 รูปแบบหลัก คือ ผลประโยชน์เชิงโครงสร้างและผลประโยชน์โดยตรง

ผลประโยชน์เชิงโครงสร้างของนโยบายวางแผนครอบครัวเกิดจากการที่นโยบายจะสนับสนุนการสะสมทุนในการพัฒนาอุตสาหกรรม รวมถึงการพัฒนาคุณภาพแรงงานด้วย นอกจากนี้นโยบายวางแผนครอบครัวจะช่วยรัฐประหยัดค่าใช้จ่ายในการพัฒนาสังคม เช่น ช่วยประหยัดรายจ่ายพื้นฐานในการบริการสังคมในช่วงแผนฯ 5 ถึง 22,994 ล้านบาท และในช่วงแผนฯ 6 อีก 51,300 ล้านบาท นอกจากนี้ นโยบายวางแผนครอบครัวยังช่วยสร้างความชอบธรรมแก่ระบอบการเมืองในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ในชนบท รวมถึงการตรึงปัญหาสังคมที่เกิดจากการย้ายถิ่นจากชนบทเข้ามาอยู่ในสลัมของกรุงเทพฯ

ในขณะที่ภาคเอกชนในประเทศจะมีบทบาทหลักในงานด้านการสื่อสารให้วางแผนครอบครัวและเสริมการให้บริการของรัฐ เช่น การดำเนินงานด้านการสื่อสารให้วางแผนครอบครัว (IE&O) ของสมาคมพัฒนาประชากรและชุมชนที่นำโดย คุณมิชชัย วีระไวทยะ แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการเผยแพร่อุดมการณ์คุณกำเนิดตามวาทกรรม “ลูกมากจะยากจน” โดยการดำเนินงานสามารถทำให้เรื่องคุณกำเนิดซึ่งถือเป็นเรื่องส่วนตัว (private sphere) ให้กลายเป็นเรื่องส่วนรวม (public sphere) และทำให้คุณกำเนิดให้กลายเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวันของคนทั่วไป

ส่วนในภาครัฐ โดยการนำของกระทรวงสาธารณสุขจะมีบทบาทเป็นตัวหลักในการให้บริการคุมกำเนิดตามโครงการวางแผนครอบครัวแห่งชาติ เช่น พบว่าในช่วง พ.ศ. 2521-2530 มีผู้ใช้วิธีคุมกำเนิดจากแหล่งบริการภาครัฐระหว่าง 77-82% ของผู้ใช้บริการทั้งหมด

จากความร่วมมือดังกล่าว พันธมิตรไตรภาคีจึงสามารถใช้ทรัพยากรด้านเงินทุน อุปกรณ์คุมกำเนิด บุคลากร และสถานที่ให้ตอบสนองกลยุทธ์ในการกระจายบริการวิธีคุมกำเนิดสมัยใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีมาตรการอื่นเป็นตัวเสริมในการให้บริการคุมกำเนิด มาตรการเสริม ได้แก่ การสื่อสารให้วางแผนครอบครัว การให้สิ่งจูงใจ และกดดันทางสังคมเพื่อมารับบริการคุมกำเนิด การใช้อาามัยแม่และเด็กลดอัตราการตายของทารกและเด็ก เพื่อประชาชนจะได้ไม่ต้องมีลูกเผื่อไว้ รวมถึงการใช้โครงการพัฒนาผสมผสานเข้ากับการบริการคุมกำเนิด

การให้บริการคุมกำเนิดประสบผลสำเร็จตามเป้าหมาย เนื่องจากเป็นโครงการที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนที่ต้องการจำกัดขนาดครอบครัวอยู่ก่อนแล้วจากการเปลี่ยนแปลงของเงื่อนไขเชิงโครงสร้าง ได้แก่ การขยายตัวของรัฐราชการ ระบบทุนนิยม และอุดมการณ์แห่งการพัฒนาที่มีต่อชุมชนหมู่บ้าน

วิพากษ์ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติกระแสหลัก

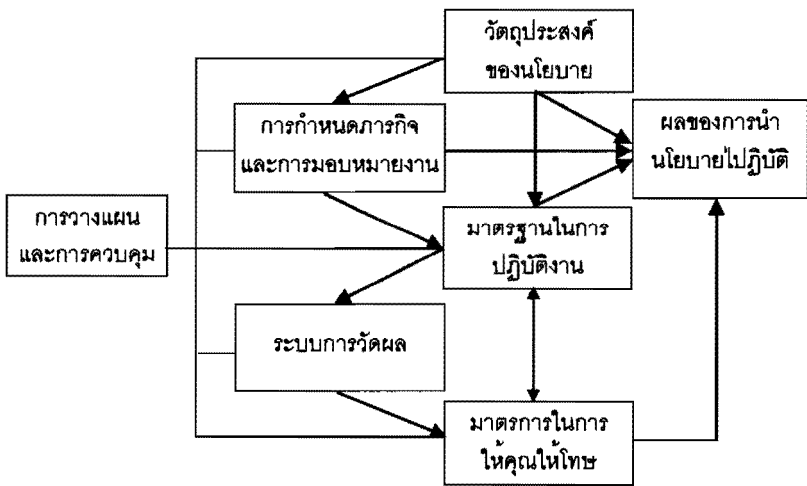
จากกรณีศึกษาการนำนโยบายวางแผนครอบครัวไปปฏิบัติชี้ให้เห็นว่าตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติกระแสหลักไม่เพียงพอในการอธิบายกรณีศึกษาดังกล่าว คือ

ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้ง 6 ตัวแบบ ซึ่งนำไปใช้ทั้งในเชิงวิเคราะห์นโยบาย ("Descriptive" approach) และในเชิงการแสวงหาทางออก (Prescriptive approach) ภายในกรอบความรู้เกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแบบดังกล่าวมีสาระและจุดอ่อนที่สำคัญ คือ

1. ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) ตัวแบบนี้ตั้งอยู่บน

หลักเหตุผลที่เชื่อมโยงระหว่างเป้าหมายกับวิธีการคำนวณผลได้ผลเสียให้มีประสิทธิภาพสูงสุด (Means-end efficiency) ดังนั้น จึงให้ความสนใจต่อประสิทธิภาพของระบบการวางแผนและควบคุมผลงาน โดยคำนึงถึงปัจจัยที่มีต่อการดำเนินนโยบาย คือ วัตถุประสงค์ของนโยบาย การกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน มาตรฐานในการปฏิบัติงาน ระบบการวัดผล และมาตรฐานในการให้คุณให้โทษ ดังภาพที่ 2 (วรเดช จันทรศร, 2532, หน้า 211-213)

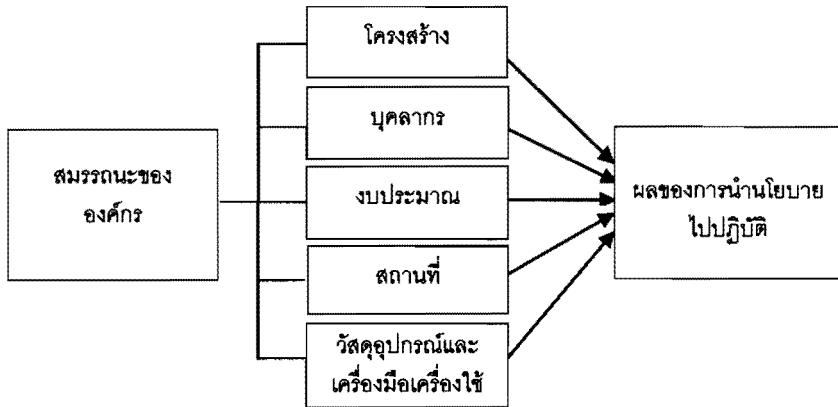
ภาพที่ 2 การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล



จะเห็นได้ว่าตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผลวิเคราะห์เฉพาะปัจจัยภายในองค์กร ไม่ได้คำนึงสภาพแวดล้อมในการดำเนินนโยบายเลย นอกจากนี้ ยังมีลักษณะของการควบคุมกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยชนชั้นนำ (Top-down approach) อย่างเด่นชัด

2. ตัวแบบการจัดการ (Management Model) ตัวแบบการจัดการตั้งอยู่บนความเชื่อในเรื่องเทคนิคว่า ความพร้อมของทรัพยากรการบริหารเป็นตัวสร้างสมรรถนะขององค์การให้มีขีดความสามารถในการดำเนินนโยบาย ดังนั้น จากภาพที่ 3 จะเห็นว่า ตัวแบบจึงเน้นปัจจัยด้านโครงสร้างขององค์การ บุคลากร งบประมาณ สถานที่ วัสดุอุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้ (วรเดช จันทรศร, 2532, หน้า 213-216)

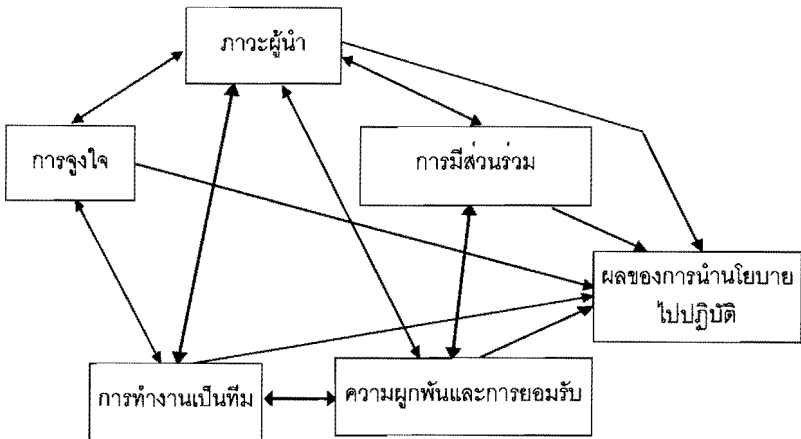
ภาพที่ 3 การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบการจัดการ



ตัวแบบการจัดการละเอียดปัจจัยด้านความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มและชนชั้นต่าง ๆ ที่มีอุดมการณ์ ผลประโยชน์ และการให้คุณค่าแตกต่างกันในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ถึงแม้ว่านโยบายที่เกี่ยวข้องกับเทคนิคโดยตรง เช่น นโยบายการสร้างทางด่วนหรือนโยบายสนามบินหนองงูเห่า เป็นต้น เรายังพบว่า ในการดำเนินนโยบายนั้น การต่อสู้หรือพันธมิตรระหว่างกลุ่มและชนชั้นต่าง ๆ เพื่อช่วงชิงผลประโยชน์หรือคุณค่าเป็นตัวขับเคลื่อนสำคัญ ตัวแบบนี้จึงเป็นเพียงนำไปใช้เพื่อข้ออ้างในการเรียกร้องผลประโยชน์เพื่อการขยายหน่วยงานหรือกลบเกลื่อนความล้มเหลวในการดำเนินนโยบายได้ตรงกับสภาพที่เกิดขึ้นในระบอบราชการไทย

3. ตัวแบบการพัฒนาองค์กร (Organization Development Model) ตัวแบบการพัฒนาองค์กรเป็นแบบที่ให้ความสำคัญต่อความสัมพันธ์ระหว่างคนทำงานภายในองค์กรที่รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแบบจะเน้นปัจจัยการมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการทำงานเป็นทีม สร้างความผูกพันของคนงานต่อองค์กร การจูงใจที่ดี และการใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม ดังจะเห็นได้จากภาพที่ 4 (วรเดช จันทรศร, 2532, หน้า 216-218)

ภาพที่ 4 การศึกษาการนำนโยบายปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบการพัฒนาคณะกร

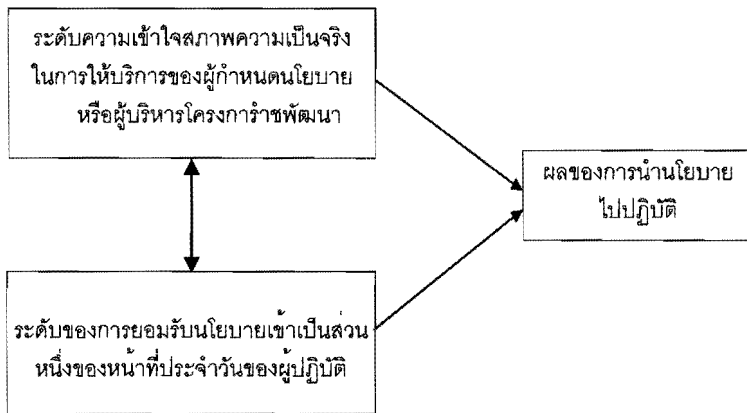


ตัวแบบการพัฒนาคณะกรมองความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำการเชิงนโยบายว่า ซับเคลื่อนนโยบายในบริบทของสังคมภายนอกในลักษณะที่สเปอะสเปปะ โดยไม่มีแบบแผนของความสัมพันธ์ทางสังคมแต่อย่างใด ดังนั้นจึงเป็นการละเลยปัจจัยเชิงโครงสร้างสังคมซึ่งเป็นปัจจัยหลักกำหนดในเชิงโครงสร้าง (Structural Capacity) ต่อการขับเคลื่อนดำเนินนโยบาย นอกจากนี้พื้นฐานทางทฤษฎีพัฒนาคณะกรที่เน้นเชิงปทัสถาน (Normative Theory) ทำให้นำไปใช้ในการวิเคราะห์สภาพความเป็นจริงไม่ได้นัก เนื่องจากสังคมในความเป็นจริงนั้นจะมีความสัมพันธ์มีทั้งด้านที่ขัดแย้งและร่วมมือกัน

4. ตัวแบบกระบวนการระบบราชการ (Bureaucratic Process Model) ตัวแบบนี้มองปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าขึ้นกับความเข้าใจสภาพความเป็นจริงในการดำเนินนโยบายของผู้กำหนดนโยบาย และดุลยพินิจของข้าราชการระดับปฏิบัติการ (Sheet-level Bureaucrat) ซึ่งเป็นกลไกหลักในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การที่ตัวแบบกระบวนการระบบราชการให้ความสำคัญต่อปัจจัยทั้งสองดังกล่าว ก็เนื่องจากมีฐานคติว่าอำนาจขององค์กรขนาดใหญ่ไม่ได้กระจุกอยู่ที่ตำแหน่งที่เป็นทางการตามที่เข้าใจ

แต่อำนาจจะกระจัดกระจายไปทั่วองค์การ เพราะระบบราชการเป็นองค์การขนาดใหญ่และสายบังคับบัญชายาวไกลจนผู้มีตำแหน่งทางการเชื่อมไม่ถึง ดังนั้น ตัวแบบนี้จึงให้ความสำคัญต่อการขับเคลื่อนนโยบายมาจากข้างล่าง (Bottom-up approach) เป็นหลัก (วรเดช จันทรศร, 2532, หน้า 218-220)

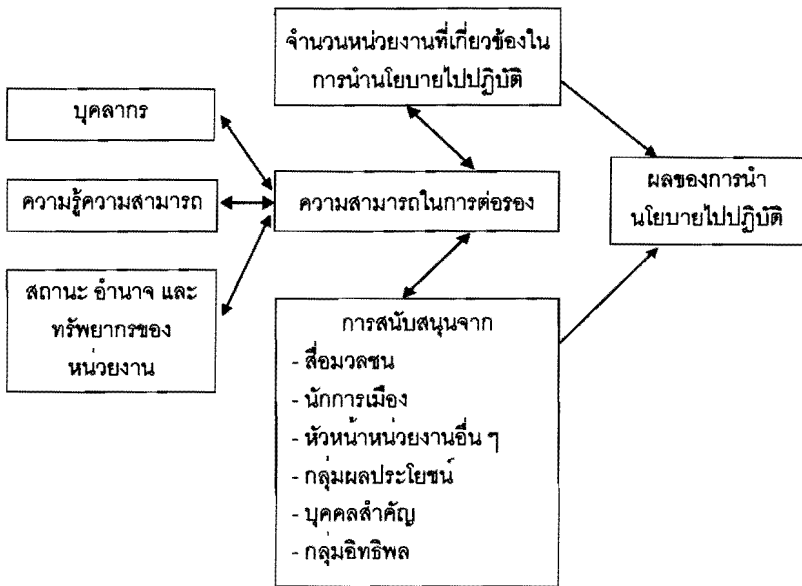
ภาพที่ 5 การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ตัวแบบกระบวนการของระบบราชการ



จุดอ่อนของตัวแบบนี้เมื่อนำมาใช้กับบริบทของสังคมไทยเราจะพบว่าระบบราชการของประเทศไทยมีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจสู่ส่วนกลางและข้าราชการมีพฤติกรรมแบบอำนาจนิยมในการดำเนินนโยบายโดยทั่วไป

5. ตัวแบบทางการเมือง (Political Model) ตัวแบบทางการเมืองในที่นี้เป็นการเมืองตั้งอยู่บนทฤษฎีการเมืองแบบพหุนิยม (Political Pluralism) ทฤษฎีดังกล่าวให้ความสำคัญต่อการต่อสู้ การต่อรอง และการตกลงกันระหว่างกลุ่มพลังต่าง ๆ ในสังคมไม่ว่าจะเป็นกลุ่มชนนุุ่มประท้วง ชนรรม สมาคม มูลนิธิ สถาบัน หรือเครือข่าย ดังนั้น ความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงอยู่ที่การลงตัวทางผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มพลังต่าง ๆ โดยพิจารณาว่าจะมีจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเท่าไร กลุ่มพลังจะมีความสามารถในการต่อรองอย่างไร และจะมีการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่นหรือไม่อย่างไร ตามภาพที่ 6 (วรเดช จันทรศร, 2532, หน้า 220-224)

ภาพที่ 6 การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบทางการเมือง

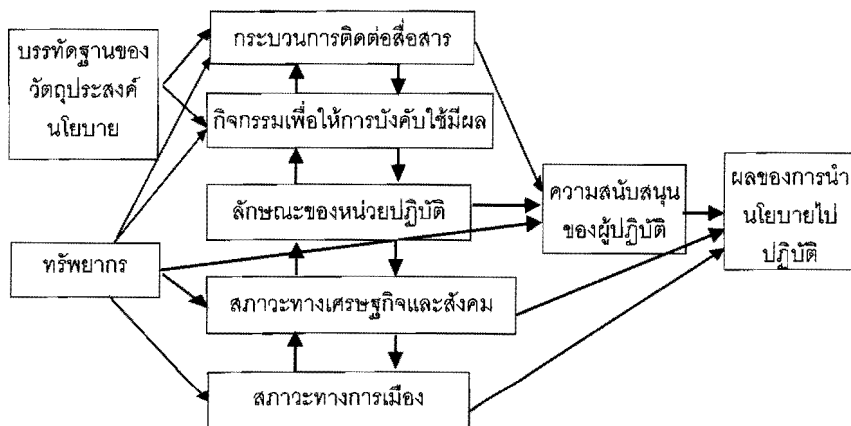


การเมืองแบบพหุนิยมตั้งอยู่บนฐานคติของอุดมการณ์เสรีนิยมที่ว่า สังคมที่นำนโยบายไปปฏิบัติจะมีการยอมรับความหลากหลายทางการเมือง และใช้กติกากฎการแข่งขันอย่างเสรี จนกระทั่งผลประโยชน์กระจายไปยังกลุ่มต่างๆ อย่างกลมกลืนในท้ายที่สุด ดังนั้น จึงไม่สอดคล้องกับสังคมไทยที่กระบวนการสร้างความหลากหลายทางการเมืองเป็นไปอย่างเชื่องช้า และการผูกขาดทางเศรษฐกิจและการเมืองยังเป็นพื้นฐานสำคัญของสังคม

6. ตัวแบบทั่วไป (General Model) ตัวแบบทั่วไปตั้งอยู่บนทฤษฎีระบบ คำนี้ทั้งปัจจัยภายในองค์การและปัจจัยสภาพแวดล้อมว่ามีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยภายในที่ตัวแบบนี้ให้ความสำคัญต่อปัจจัยหลัก ได้แก่ บรรทัดฐานของวัตถุประสงค์นโยบายและทรัพยากรในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจะนำไปสู่กระบวนการติดต่อสื่อสาร กิจกรรมเพื่อให้การบังคับใช้มีผลและลักษณะของหน่วยที่ปฏิบัติ การมีปัจจัยภายในดังกล่าวจะก่อให้เกิดความสนับสนุน

ของผู้ปฏิบัติ (Implementor) ที่ขับเคลื่อนนโยบายไปสู่ความสามารถ ส่วนปัจจัยสภาพแวดล้อมที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติตามตัวแบบทั่วไป จะให้ความสำคัญต่อสภาวะทางเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงสภาวะทางการเมือง (วรเดช จันทร์ศร, 2532, หน้า 224-226)

ภาพที่ 7 ตัวแบบทั่วไปของการศึกษากำหนดนโยบายไปปฏิบัติ



เนื่องจากตัวแบบทั่วไปตั้งอยู่บนทฤษฎีระบบ จึงมีลักษณะของการวิเคราะห์ให้เห็นเป็นภาพตัดขวาง และเป็นการวิเคราะห์ที่ค่อนข้างหยุดนิ่ง ส่วนปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายนั้น ตัวแบบทั่วไปยังให้ความสำคัญต่อบัณฑิตสภาพแวดล้อมค่อนข้างน้อย นอกจากนี้ ปัจจัยภายในของตัวแบบเองก็ได้มาจากการรวมตัวเป็นบางส่วนจากตัวแบบที่กล่าวมาข้างต้น ดังนั้น ตัวแบบทั่วไปจึงติดจุดอ่อนมาด้วย เช่น ปัจจัยด้านความพร้อมของทรัพยากรจากตัวแบบทางการจัดการ ที่มีปัญหาว่าเป็นปัจจัยเชิงเทคนิคเกินไป เป็นต้น จุดอ่อนร่วมกันของตัวแบบในการนำนโยบายไปปฏิบัติดังกล่าว ในบริบทของสังคมไทยก็คือ การละเลยปัจจัยภายนอกประเทศที่เข้ามามีปฏิสัมพันธ์กับปัจจัยภายใน ในขณะที่เดียวกันก็ละเลยปัจจัยภายในประเทศที่มาจากรากเหง้าของระบบไพร่ในสังคมไทย คือ ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จุดอ่อนของตัวแบบในการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้ง 6 ตัวแบบ เกิดจากการตั้งอยู่บนฐานทางวิชาการชุดหนึ่ง คือ ญาณวิทยาแบบปฏิฐานนิยม วิธีวิทยาเชิงพฤติกรรมศาสตร์ และกรอบทฤษฎีในเชิงหน้าที่นิยม

ญาณวิทยาแบบปฏิฐานนิยมเชื่อว่า ธรรมชาติของสังคมมีลักษณะสม่ำเสมอของปรากฏการณ์ที่เป็นเหตุและผล ดังนั้น ในการวิเคราะห์จึงมุ่งสร้างทฤษฎีที่เป็นกฎสากล โดยผ่านการทดสอบให้เห็นจริงได้จากข้อมูลในเชิงประจักษ์ ญาณวิทยาแบบนี้จึงกำหนดกรอบการวิจัยตามแนวทางเชิงปริมาณเป็นหลัก ซึ่งทำให้การวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติมีลักษณะของภาพตัดขวาง ถึงแม้ว่าจะมีความพยายามใช้การวิเคราะห์สถิติในเชิงอนุกรมของเวลา (Time-series) ก็เป็นเพียงภาพตัดขวางที่เป็นช่วง ๆ

เราจึงพบว่า งานวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติในสังคมไทยส่วนใหญ่นั้น ให้ภาพการวิเคราะห์เสมือนการดูภาพถ่ายมากกว่าจะเป็นดูภาพยนตร์ และนำเสนอทางออกของปัญหาโดยไม่ได้พิจารณาถึงรากเหง้าทางประวัติศาสตร์ของปัญหา

วิธีวิทยาเชิงพฤติกรรมศาสตร์ซึ่งเป็นตรรกะในการค้นคว้าวิจัยของทั้ง 6 ตัวแบบดังกล่าวนั้นให้ความสำคัญต่อการศึกษา “พฤติกรรม” ของมนุษย์ที่ “สังเกต” ได้โดยการสร้างค่านิยมเชิงปฏิบัติการวิจัย (Operationalization) วิธีวิทยาดังกล่าวไม่ได้ศึกษาถึง “การกระทำ” ของมนุษย์ซึ่งเป็นพฤติกรรมที่มนุษย์สร้างความขึ้นมา กล่าวคือ ในพฤติกรรมเดียวกัน เช่น การขยับตา อาจมีความหมายได้หลายอย่าง คือ ผุ่นเข้าตาแล้วคัน การล้อเล่น การมีความลับที่อยากจะบอก หรือการทำให้ตัวรู้กัน เป็นต้น

นอกจากการศึกษาที่เน้นพฤติกรรมยังทำให้มองปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพียงแต่ระดับปรากฏการณ์ไม่ได้คำนึงถึงปัจจัยที่อยู่เบื้องหลัง (Underlying factor) เช่น ปัจจัยเชิงโครงสร้างสังคม ซึ่งเป็นสิ่งวัดไม่ได้ในเชิงประจักษ์ แต่ก็สามารถวิเคราะห์ได้จากปรากฏการณ์การกระทำของผู้กระทำ การทางสังคม เป็นต้น

กรอบทฤษฎีในเชิงหน้าที่นิยมเน้นเนื้อหาสาระในการอธิบายและเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับดุลยภาพของสังคมที่เกิดจากการแจกแจงความแตกต่างทางสังคม (Social differentiation) และการพัฒนาสังคมให้ทันสมัยโดยมีความเห็นพ้อง

ต้องกันในคุณค่าทางสังคมที่เป็นเอกภาพ ดังนั้น การวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติในสังคมไทยส่วนใหญ่จึงมีฐานคติแอบแฝงถึงการยอมรับโครงสร้างพื้นฐานของสังคมที่เป็นอยู่ไม่ว่านักวิจัยหรือนักศึกษาระจะรู้หรือไม่ก็ตาม

ภายใต้กรอบทฤษฎีเชิงหน้าที่นิยมที่นำมาใช้ในบริบทสังคมไทย ทำให้การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติมุ่งวิเคราะห์ปัจจัยและเสนอแนะทางออกในเชิงเทคนิคหรือความสัมพันธ์เชิงเทคนิค เช่น ตัวแบบการจัดการที่นิยมใช้ทั่วไปในหมู่นักศึกษาหรือปัจจัยการสื่อข้อความซึ่งเป็นปัจจัยเชิงเทคนิคมาก แทนที่จะพิจารณาถึงปัจจัยเชิงวาทกรรมซึ่งเป็นการกระทำทางสังคมโดยอาศัยภาษาเขียนหรือพูด

การก้าวสู่ตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมืองของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากจุดอ่อนในพลั้งอธิบายของตัวแบบกระแสหลัก ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้เขียนจะนำเสนอตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมืองในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยยกระดับจากทฤษฎีฐานรากเกี่ยวกับการนำนโยบายวางแผนครอบครัวไปปฏิบัติบนฐานวิธีวิทยาท้องถิ่นศึกษาไปสู่ทฤษฎีที่ใช้อธิบายนโยบายสาธารณะทั่วไปนอกเหนือจากนโยบายวางแผนครอบครัว

เศรษฐศาสตร์การเมืองของการนำนโยบายไปปฏิบัติในที่นี้อยู่ในกระแสการศึกษาแนวโครงสร้างและผู้กระทำ (structure and agency) ของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองในสายที่เรียกว่า ประวัติศาสตร์เชิงโครงสร้าง ดังนั้น การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในที่นี้จึงเป็นการศึกษาว่าการปฏิบัติตามนโยบายจะส่งผลสำเร็จหรือล้มเหลวนั้น จะขึ้นอยู่กับปฏิสัมพันธ์เชิงวิภาษระหว่างบริบทเชิงโครงสร้างและผู้กระทำเชิงนโยบายเป็นสำคัญ กล่าวโดยสรุปแล้วเศรษฐศาสตร์การเมืองของการนำนโยบายไปปฏิบัติมีสาระสำคัญเพื่อใช้ในการวิเคราะห์ดังนี้ (ชัชยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2542)

โครงสร้างในที่นี้ หมายถึงบริบทของนโยบายที่เป็นแบบแผนความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ดังนั้น โครงสร้างสังคมจึงเป็นความสัมพันธ์ทางสังคมที่ดำรงอยู่ต่อเนื่อง คงทนกว่าสัมพันธ์ทางสังคมอื่น ๆ โครงสร้างสังคมในที่นี้จะมีลักษณะที่สำคัญ คือ การมีสองด้านของโครงสร้าง (duality of structure) ได้แก่ การที่โครงสร้างจะเป็นทั้งเงื่อนไข (condition) และผลผลิต (product) ของการกระทำทางสังคม

- โครงสร้างในด้านที่เป็นเงื่อนไขมีคุณสมบัติในการกำหนดเงื่อนไขการกระทำทางสังคมว่าจะไปในทิศทางที่จะช่วยเอื้อหรือจำกัดการกระทำนั้น ขึ้นอยู่กับตำแหน่งแห่งที่ทางสังคมของผู้กระทำการเชิงนโยบาย ดังนั้น โครงสร้างทางสังคมจึงมีบทบาททั้งการสร้างข้อจำกัดหรือเปิดโอกาสในเวลาเดียวกัน ขึ้นอยู่กับว่าผู้กระทำการเชิงนโยบายต่าง ๆ ได้เข้าถึงทรัพยากรของสังคมมากน้อยแตกต่างกันอย่างไร

- โครงสร้างในด้านที่เป็นผลผลิตของการกระทำทางสังคมชี้ให้เห็นว่า โครงสร้างทางสังคมก่อรูปมาจากการต่อสู้ทางสังคม (ที่มีทั้งความขัดแย้งและความร่วมมือ) และโครงสร้างทางสังคมสามารถปรับเปลี่ยนไปตามผลลัพธ์ของการต่อสู้ขัดแย้งระหว่างผู้กระทำทางสังคม 2 ฝ่ายใหญ่ ๆ คือ ระหว่างผู้กระทำการฝ่ายหนึ่งที่ต้องการรักษาโครงสร้างเดิมไว้เพื่อตอบสนองผลประโยชน์และคุณค่าให้ตัวเองต่อไป กับผู้กระทำอีกฝ่ายหนึ่งที่พยายามปรับเปลี่ยนโครงสร้างเพื่อจัดสรรผลประโยชน์และคุณค่าในทิศทางใหม่ ความพยายามปรับเปลี่ยนหรือปรับโครงสร้างเป็นผลมาจากความตึงเครียดของโครงสร้างเดิม ซึ่งจะเป็นโอกาสที่ขบวนการเคลื่อนไหวสามารถเข้ามามีบทบาทในการเปลี่ยนแปลงสังคมได้ ดังนั้น การวิเคราะห์โครงสร้างในที่นี้จึงต้องพิจารณาอย่างเป็นกระบวนการทั้งในขั้นการก่อรูป (production) การสืบทอด (reproduction) และการเปลี่ยนแปลง (transformation) โครงสร้างทางสังคม

ในการวิเคราะห์โครงสร้างเชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองนั้น จะมีพื้นฐานอยู่ที่โครงสร้างทางเศรษฐกิจที่มีความสัมพันธ์แบบเหลื่อมล้ำต่ำสูง และมีลักษณะเชิงขูดรีดในการแลกเปลี่ยนอย่างไม่เท่าเทียมระหว่างกลุ่มคนในสังคม นอกจากนี้ ยังต้องพิจารณาโครงสร้างทางการเมืองที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจในการปกครอง รวมถึงการให้ความสำคัญต่อโครงสร้างวัฒนธรรมในรูปอุดมการณ์ที่ใช้เป็นเหตุผลในการปฏิบัติทางสังคมของกระทำการด้วย การวิเคราะห์ในที่นี้มองว่าโครงสร้างทางเศรษฐกิจทางการเมืองและทางวัฒนธรรมนั้น จะมีความสัมพันธ์ในเชิงกำหนดซึ่งกันและกัน

ผู้กระทำการเชิงนโยบาย หมายถึงกลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันจากฐานการมีเอกลักษณ์ร่วมกันอยู่ในตำแหน่งแห่งที่ทางสังคมเดียวกัน โดยกลุ่มบุคคลดังกล่าวจะเคลื่อนไหวเพื่อปฏิบัติการทางนโยบายด้วยเจตจำนงอย่างใดอย่างหนึ่ง

ผู้กระทำการในที่นี้จะเป็นมโนทัศน์แบบองค์รวม ซึ่งสามารถแบ่งออกได้หลาย ๆ รูปแบบ คือ

1. กลุ่มสังคม (social group) เป็นกลุ่มบุคคลที่สำนึกถึงเอกลักษณ์ร่วมกัน และได้ดำเนินกิจกรรมร่วมกันตามแนวทางที่จัดขึ้นอย่างเป็นระบบ เช่น กลุ่มสิทธิสตรี กลุ่มนักวิชาการ และชนกลุ่มน้อย เป็นต้น

2. ชนชั้นทางสังคม (social class) เป็นกลุ่มของบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งหน้าที่ทางสังคมเดียวกันในความสัมพันธ์ทางการผลิตของสังคม เช่น ชนชั้นนายทุนจะเป็นกลุ่มบุคคลที่มีตำแหน่งทางสังคมอันเดียวกันในฐานะที่เป็นเจ้าของและ/หรือควบคุมปัจจัยการผลิต ส่วนชนชั้นกรรมาชีพก็จะเป็นกลุ่มบุคคลที่มีตำแหน่งทางสังคมเดียวกัน คือ ในฐานะผู้ไม่มีปัจจัยการผลิตและต้องขายพลังแรงงาน อย่างไรก็ตาม ในกรณีวิเคราะห์กระบวนการนโยบายไปปฏิบัติจะต้องคำนึงถึงกลุ่มย่อยภายในชนชั้น (Fraction) ด้วยเช่น ชนชั้นนายทุนก็จะประกอบด้วยกลุ่มนายทุนการค้า กลุ่มนายทุนอุตสาหกรรม กลุ่มนายทุนการเงินหรือกลุ่มนายทุนการเกษตร

ชนชั้นทางสังคมไม่ใช่คุณสมบัติประจำของผู้กระทำการบนโครงสร้างสังคม ดังนั้น องค์การ เช่น รัฐจึงสามารถแสดงบทบาทของผู้ประกอบการได้ในบริบทสังคมไทย

3. ขบวนการทางสังคม (social movement) เป็นกลุ่มบุคคลจำนวนมากที่ใช้ความพยายามร่วมกันในการเปลี่ยนแปลงสังคม โดยมุ่งท้าทายอำนาจสถาบันทางการเมือง ดังนั้น ในทางตรงข้ามจึงก่อให้เกิดขบวนการต่อต้านการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงสังคม (counter movement) ได้ เช่น ขบวนการคุมกำเนิดและขบวนการสิทธิสตรี

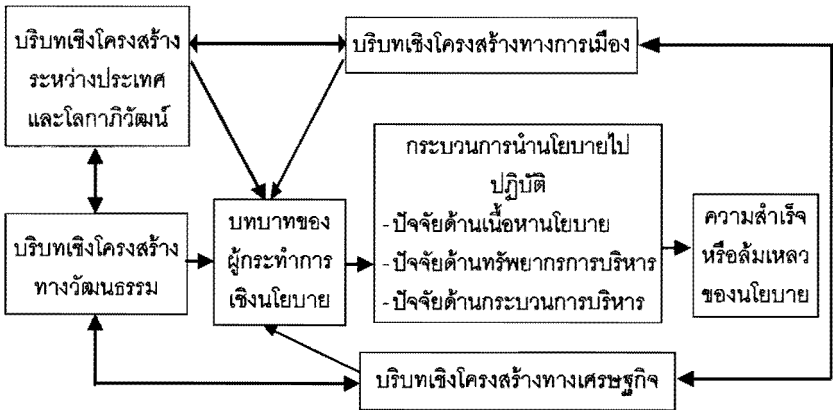
4. องค์การทางสังคม (Social organization) เป็นกลุ่มบุคคลที่มีการจัดตั้งอย่างเป็นทางการในการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อดำรงไว้ซึ่งระบบสังคมที่เป็นอยู่ เช่น ระบบราชการ ในกระบวนการดำเนินนโยบายไปปฏิบัตินั้นผู้กระทำการเหล่านี้ อาจมีการรวมตัวกันในรูปของพันธมิตร (alliance) เพื่อรวมพลังทางทรัพยากรในการปฏิบัติการทางสังคมหรือการรวมตัวของชนชั้นนำในการเข้ามาครองอำนาจรัฐในรูปของกลุ่มอำนาจ (power bloc) หรือการรวมของกลุ่มและ/หรือชนชั้นที่อยู่ในตำแหน่งหน้าที่ทางสังคมอันเดียวกัน เช่น ภาครัฐ

ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน

ความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำการเชิงนโยบายดังกล่าวข้างต้น ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ได้มีลักษณะของการกดขี่ ชูตรีด หรือ ครอบงำของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งตายตัว แต่ความสัมพันธ์เป็นผลลัพธ์ที่ขึ้นอยู่กับการเคลื่อนไหวต่อสู้ทางสังคม (social struggle) ระหว่างผู้กระทำการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายตามตำแหน่งแห่งที่บนโครงสร้างสังคมที่แตกต่างกัน

การวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์การเมืองเป็นการมองปฏิสัมพันธ์ในเชิงวิภาษระหว่างโครงสร้างและผู้กระทำการสังคมและปฏิสัมพันธ์ดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดพลังขับเคลื่อนทางประวัติศาสตร์ ดังนั้น ในการวิเคราะห์กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะต้องพิจารณากกระบวนการนโยบายในมิติทางประวัติศาสตร์เพื่อช่วยให้เข้าใจถึงความเป็นมาในอดีต ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และแนวโน้มที่จะเป็นไปในอนาคต เปรียบเสมือนการดูภาพยนตร์ที่จะเห็นภาพอย่างต่อเนื่อง ตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมืองที่นำมาใช้วิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติจะสามารถสรุปเป็นภาพที่ 8 ได้ ดังนี้

ภาพที่ 8 ตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมืองในการนำนโยบายไปปฏิบัติ



ตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมืองให้ความสำคัญต่อปัจจัยเชิงโครงสร้างและปัจจัยผู้กระทำการ เป็นปัจจัยที่ผลักดันอยู่เบื้องหลังกระบวนการนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยเชิงโครงสร้าง ได้แก่ บริบทโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (เช่น ระบบเศรษฐกิจทุนนิยม), บริบทโครงสร้างทางการเมือง (เช่น โครงสร้างอำนาจรัฐราชการ), บริบทโครงสร้างเชิงวัฒนธรรม (เช่น ระบบอุดมการณ์แห่งการพัฒนา), และบริบทโครงสร้างระหว่างประเทศและโลกาภิวัตน์ (เช่น อิทธิพลของทุนนิยมโลก) ส่วนปัจจัยผู้กระทำการเชิงนโยบาย (policy actor) ได้แก่ กลุ่มสังคม ชนชั้นทางสังคม หรือขบวนการทางสังคม เป็นต้น ผู้กระทำการเชิงนโยบายอาจเป็นผู้กระทำการภายในประเทศหรือภายนอกประเทศ เช่น พันธมิตรของชนชั้นนำภายในและระหว่างประเทศ

บริบทเชิงโครงสร้างและผู้กระทำการเชิงนโยบายมีผลกำหนดกระบวนการนโยบายไปปฏิบัติ โดยผู้กระทำการเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องจะมีการต่อสู้และร่วมมือกัน เป็นกระบวนการทางสังคม ซึ่งมีปัจจัยที่มีผลต่อการขับเคลื่อนกระบวนการ 3 ปัจจัยหลัก คือ ปัจจัยด้านเนื้อหาสาระนโยบาย (policy content) เช่น ความชัดเจนของนโยบายในการแปลงไปสู่การปฏิบัติ เป็นต้น ปัจจัยด้านทรัพยากรการบริหาร (management resources) เช่น เงิน, บุคลากร, อุปกรณ์, สถานที่ เป็นต้น และปัจจัยด้านกระบวนการบริหาร (management process) เช่น การวางแผน ภาวะผู้นำ การติดตามประเมินผล เป็นต้น ให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

ดังนั้น ความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายระดับโครงสร้างจึงเป็นผลมาจากปัจจัยเชิงโครงสร้าง และปัจจัยผู้กระทำการเชิงนโยบายเป็นหลัก ส่วนปัจจัยอื่น ๆ จะมีฐานะเป็นด้านรอง

คุณูปการทางวิชาการของตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมืองนั้น มีประโยชน์ต่อการพัฒนานโยบายการศึกษาของประเทศไทย ดังนี้

1. ตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมืองนี้จะช่วยเสริมนโยบายการศึกษาของไทย โดยเพิ่มการพิจารณาถึงปัจจัยภายในนอกประเทศ ได้แก่ ปัจจัยด้านผู้กระทำการและโครงสร้างระหว่างประเทศ ปัจจัยภายนอกประเทศนี้ไม่ได้มีผลโดยตรงทันทีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่จะมีผลโดยผ่านสื่อกลางที่เกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยภายในและภายนอกประเทศ นอกจากนี้ ในการวิเคราะห์ผู้กระทำ

การภายนอกประเทศ บางกรณีพลังภายนอกอาจจะไม่ได้แสดงบทบาทเข้ามา ผลักดันนโยบายโดยตรง เนื่องจากมีกลุ่มในประเทศที่มีค่านิยมและผลประโยชน์ร่วมกันกับต่างประเทศเป็นผู้เคลื่อนไหวหลัก เนื่องจากผลประโยชน์ได้กลายเป็นผลประโยชน์สากลไปแล้ว

2. กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติตามตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมือง เป็นกระบวนการทางการเมือง โดยพื้นฐานมิใช่เป็นเพียงกระบวนการเทคนิคตามตัวแบบการจัดการที่เน้นเรื่องทรัพยากรในการบริหาร หรือกระบวนการทางการเมืองบริหารจัดการตามตัวแบบตามเหตุผล ตัวแบบการพัฒนาองค์การ และตัวแบบกระบวนการของระบบราชการ

กระบวนการทางการเมืองในที่นี้ เป็นปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างผู้กระทำการเชิงนโยบายทั้งในแง่ของความขัดแย้งและความร่วมมือ โดยผู้กระทำการเชิงนโยบายแต่ละกลุ่มจะเคลื่อนไหวโดยใช้อุดมการณ์เป็นข้ออ้างสร้างความชอบธรรมในการปฏิบัติ เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์และคุณค่าที่เป็นผลจากการดำเนินนโยบายตามเนื้อหาของรัฐศาสตร์ที่ว่า “ใครได้อะไร เมื่อไร อย่างไร” ดังนั้น ปัจจัยด้านทรัพยากร, เนื้อหาของนโยบาย, เทคนิคการบริหารจัดการ, และการจัดองค์การจึงเป็นเพียงเครื่องมือในการปฏิบัติการของผู้กระทำเชิงนโยบาย

3. ตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมืองให้ความสำคัญต่อข้อกำหนดของโครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมืองและวัฒนธรรมในการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ ในการพิจารณาความสำเร็จของนโยบายนอกจากเป็นผลมาจากการผลักดันของผู้กระทำกรในรูปแบบมิตรชนชั้นนำแล้ว บริบทเชิงโครงสร้างของรัฐบาลการ-อำนาจนิยม, ระบบทุนนิยม และระบบอุดมการณ์แห่งการพัฒนา ยังเป็นปัจจัยที่มีผลต่อกระบวนการดำเนินนโยบายด้วย เนื่องจากมโนทัศน์เกี่ยวกับโครงสร้างในที่นี้ถือว่าโครงสร้างมีพลังอำนาจ (structural capacity) ไปกำหนดเงื่อนไขของการดำเนินนโยบาย โดยโครงสร้างจะเปิดโอกาสให้ผู้กระทำกรเชิงนโยบายสามารถเข้าถึงทรัพยากรได้มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับตำแหน่งแห่งที่ของผู้กระทำกรในโครงสร้างสังคม

4. ตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมืองบนรากฐานประวัติศาสตร์จะช่วยให้เข้าใจการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะเสมือนคุณภาพย่นตรที่ช่วยให้เห็นภาพความเป็นมาในอดีต และสิ่งที่เกิดขึ้นในปัจจุบันอย่างเป็นทางการ

เนื่องจากตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมืองตั้งอยู่บนปรัชญาสังคมนิยมเชิงวิทยาศาสตร์ ที่มองความเป็นสาเหตุอย่างเป็นกระบวนการต่างจากการวิเคราะห์เชิงปริมาณ บนพื้นฐานปรัชญาปฏิฐานนิยม ที่มองภาพตัดขวางของความสม่ำเสมอของปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นระหว่างเหตุกับผล

5. ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของนโยบายการศึกษาของไทย โดยทั่วไปมักให้ความสำคัญต่อการวิเคราะห์บนรากฐานของปัจเจกชน (Methodological individualism) ทำให้มีแนวโน้มที่จะวิเคราะห์บทบาทของผู้นำหรือบทบาทของกลุ่มจากรากฐานของพฤติกรรมของปัจเจกชน จึงเกิดปัญหาลดทอนผลการวิเคราะห์ แต่ตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมืองให้ความสำคัญต่อการวิเคราะห์แบบองค์รวมที่ตั้งอยู่บนฐานมโนทัศน์แบบกลุ่ม (group concept) ที่มีพฤติกรรมเฉพาะของตัวเอง ซึ่งไม่อาจลดทอนเป็นเรื่องปัจเจกชนได้ ดังนั้นจึงมีการเสริมการพัฒนาการศึกษาในประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจะพิจารณาความแจ่มชัดในเป้าหมายหนึ่งอาจไม่ตรงกับข้อเท็จจริง ดังนั้นตัวแบบในการศึกษาจึงต้องมีลักษณะผสมผสาน สำหรับกรณีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งใช้เป็นกรณีตัวอย่างหนึ่งในการศึกษาการมีตัวแปรที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

(ก) ลักษณะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจะพิจารณาความแจ่มชัดในเป้าหมาย วัตถุประสงค์ตลอดจนความเข้มข้นขององค์กร สำหรับกรณีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน แต่หน่วยงานหลักคือ กระทรวงการคลัง และสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(ข) ความเข้มแข็งของรัฐบาลโดยรวม จะเห็นว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นนโยบายที่พยายามดำเนินการมานานแต่ไม่สำเร็จ เนื่องจากรัฐบาลในอดีตขาดความเข้มแข็งและไม่มีเสถียรภาพเพียงพอ

(ค) การสนับสนุนจากประชาชนและสื่อมวลชน นโยบายใดก็ตาม หากไม่ได้รับการสนับสนุนจากแหล่งที่กล่าวมาทั้งสอง ก็ยากที่จะบรรลุความสำเร็จได้

(ง) การคัดค้านจากกลุ่มองค์กรที่ได้รับผลกระทบ ซึ่งในกรณีรัฐวิสาหกิจคือ สมาคมแรงงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีการจัดตั้งที่ระดับหนึ่ง ทำให้พลังในการคัดค้านการดำเนินการนโยบาย หากรัฐบาลไม่เข้มแข็งหรือมีความ

ขอบธรรมน้อย ก็จะทำให้นโยบายต้องประสบอุปสรรคและยากที่จะทำให้นโยบายประสบความสำเร็จได้

(จ) สภาวะทางเศรษฐกิจและสังคม หากเศรษฐกิจอยู่ในภาวะตกต่ำ มีคนว่างงานมากการแปรรูปก็จะเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก

แนวทางเศรษฐศาสตร์การเมืองในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ

เศรษฐศาสตร์การเมืองการนำนโยบายไปปฏิบัติในที่นี้ ถูกนำเสนอ ในกระแสการศึกษาแนวโครงสร้างและผู้กระทำการ (structure and agency) โดยปฏิบัติการทางวาทกรรมของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองแบบมาร์กซิสต์ ในสายที่เรียกว่าประวัติศาสตร์เชิงโครงสร้าง ดังนั้น การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในที่นี้ จึงเป็นการศึกษาว่าการปฏิบัติตามนโยบายจะมีผลอย่างไรนั้น ขึ้นอยู่กับปฏิสัมพันธ์เชิงวิภาษระหว่างบริบทเชิงโครงสร้างและผู้กระทำเชิงนโยบายเป็นสำคัญ กล่าวโดยสรุปแล้ว เศรษฐศาสตร์การเมืองของการนำนโยบายไปปฏิบัติในทัศนะของผู้เขียนมีสาระสำคัญในการวิเคราะห์ ดังนี้

1. โครงสร้าง กล่าวคือ บริบทของนโยบายที่มีแบบแผนความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ดังนั้น โครงสร้างสังคมจึงดำรงอยู่ต่อเนื่องคงทนกว่าความสัมพันธ์ทางสังคมอื่น ๆ โครงสร้างสังคมตามแนววิภาษวิธีมีลักษณะของเอกภาพสองด้านของโครงสร้าง (duality of structure) ได้แก่ การที่โครงสร้างจะเป็นทั้งเงื่อนไข (condition) และผลผลิต (product) ของการกระทำทางสังคม (social action)

โครงสร้างในด้านที่เป็นเงื่อนไข มีคุณสมบัติในการกำหนดเงื่อนไขการกระทำทางสังคมในทิศทางที่จะช่วยเอื้อหรือจำกัดการกระทำของมนุษย์ แต่ทิศทางจะเป็นเช่นไรขึ้นอยู่กับตำแหน่งแห่งที่ทางสังคมที่ผู้กระทำเชิงนโยบาย (policy actor) ยืนอยู่ ดังนั้น โครงสร้างทางสังคมจึงมีบทบาททั้งการสร้างข้อจำกัดหรือเปิดโอกาสในเวลาเดียวกัน ซึ่งมีผลให้ผู้ทำเชิงนโยบายต่าง ๆ เข้าถึงทรัพยากรของสังคมได้แตกต่างกันไป

โครงสร้างในด้านเป็นผลผลิตของการกระทำทางสังคมชี้ให้เห็นว่า โครงสร้างทางสังคมก่อรูปมาจากการต่อสู้ทางสังคม (ทั้งที่มีความขัดแย้งและร่วมมือกัน) และโครงสร้างทางสังคมสามารถปรับเปลี่ยนไปตามผลลัพธ์ของการ

ต่อสู้ขัดแย้งระหว่างผู้กระทำการทางสังคม 2 ฝ่ายใหญ่ ๆ คือ ระหว่างผู้กระทำการฝ่ายหนึ่งที่ต้องการรักษาโครงสร้างเดิมไว้ เพื่อตอบสนองผลประโยชน์และคุณค่าให้ตัวเองต่อไป กับผู้กระทำอีกฝ่ายหนึ่งที่พยายามปรับเปลี่ยนโครงสร้างเพื่อจัดสรรผลประโยชน์และคุณค่าในทิศทางใหม่ ความพยายามเปลี่ยนแปลงหรือปรับโครงสร้าง เป็นผลมาจากความตึงเครียดของโครงสร้างเดิม ความตึงเครียดดังกล่าว เปิดโอกาสให้ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมสามารถเข้ามามีบทบาทในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างได้ ดังนั้น การวิเคราะห์โครงสร้างในที่นี้จึงต้องพิจารณากระบวนการทางสังคม (social process) ทั้งในขั้นการก่อรูป (production) การสืบทอด (reproduction) และการเปลี่ยนแปลง (transformation) ของโครงสร้าง

ในการวิเคราะห์โครงสร้างเชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองนั้น ตั้งอยู่บนความเชื่อที่ว่าพื้นฐานของสังคมอยู่ที่โครงสร้างทางเศรษฐกิจที่มีความสัมพันธ์แบบไม่เสมอภาค และมีลักษณะเชิงขั้วตึงระหว่างกลุ่มคนในสังคม นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาโครงสร้างทางการเมืองที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจในการปกครอง รวมถึงการให้ความสำคัญต่อโครงสร้างวัฒนธรรมในรูปอุดมการณ์ที่ใช้เป็นเหตุผลในการปฏิบัติทางสังคมของผู้กระทำด้วย กล่าวโดยสรุป โครงสร้างทางเศรษฐกิจทางการเมืองและทางวัฒนธรรมจะมีความสัมพันธ์ในเชิงกำหนดซึ่งกันและกัน

2. ผู้กระทำเชิงนโยบาย หมายถึงกลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันจากฐานการมีเอกลักษณ์ร่วมกันหรืออยู่ในตำแหน่งแห่งที่ทางสังคมเดียวกัน โดยกลุ่มบุคคลดังกล่าวจะเคลื่อนไหวเพื่อปฏิบัติการทางนโยบายด้วยเจตจำนงอย่างใดอย่างหนึ่ง ผู้กระทำในที่นี้ จะเป็นมโนทัศน์แบบองค์รวมซึ่งสามารถแบ่งออกได้หลาย ๆ รูปแบบ คือ

2.1) กลุ่มสังคม (social group) เป็นกลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันจากฐานการมีเอกลักษณ์ร่วมกัน และได้ดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น กลุ่มสิทธิสตรี กลุ่มนักวิชาการ ชนกลุ่มน้อย เป็นต้น

2.2) ชั้นทางสังคม (social class) เป็นกลุ่มของบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งแห่งที่ทางสังคมเดียวกันในความสัมพันธ์ทางการผลิตของสังคม เช่น ในระบบทุนนิยมนั้นชนชั้นนายทุนเป็นกลุ่มบุคคลที่มีตำแหน่งทางสังคมอันเดียวกัน ในฐานะที่เป็นเจ้าของและ/หรือควบคุมปัจจัยการผลิต ส่วนชนชั้นกรรมมาชีพก็จะเป็นกลุ่มบุคคลที่อยู่ในฐานะของผู้ไม่มีปัจจัยการผลิตและจะต้องขายพลังแรงงาน อย่างไรก็ตาม

กิติ ในการวิเคราะห์กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องคำนึงถึงกลุ่มย่อยในชนชั้น (fraction) ด้วยกัน ในกรณีของชนชั้นนายทุนนั้นก็ประกอบด้วยกลุ่มนายทุนการค้า กลุ่มนายทุนอุตสาหกรรม กลุ่มนายทุนการเงิน หรือกลุ่มนายทุนทางการเกษตร เป็นต้น

2.3) ขบวนการทางสังคม (social movement) เป็นกลุ่มที่มีคนจำนวนมากเข้าร่วมเคลื่อนไหวเพื่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมในมิติใดมิติหนึ่ง เช่น ขบวนการคุมกำเนิดมุ่งเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร

2.4) องค์การทางสังคม (social organization) เป็นกลุ่มบุคคลที่มีการจัดตั้งอย่างเป็นทางการในการใช้อำนาจทางการเพื่อการดำรงไว้ซึ่งระบบสังคมที่เป็นอยู่ เช่น ระบบราชการ

ในกระบวนการดำเนินนโยบายไปปฏิบัตินั้นผู้กระทำกรเหล่านี้ อาจมีการรวมตัวกันในรูปของพันธมิตร (alliance) เพื่อรวมพลังทางทรัพยากรในการปฏิบัติการทางสังคม หรือรวมตัวของชนชั้นนำในการเข้ามาครอบครองอำนาจรัฐในรูปแบบของกลุ่มอำนาจ (power bloc) หรือการรวมตัวของกลุ่มและ/หรือชนชั้นที่อยู่ในตำแหน่งที่ทางสังคมอันเดียวกันเป็นภาคสังคม (social sector) เช่น ภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน

3. การวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองเป็นการมองปฏิสัมพันธ์ในเชิงวิภาษระหว่างโครงสร้างและผู้กระการทางสังคม ปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวก่อให้เกิดพลังขับเคลื่อนทางประวัติศาสตร์ ดังนั้น ในการวิเคราะห์กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องพิจารณากระบวนการนโยบายในมิติทางประวัติศาสตร์เพื่อช่วยให้เข้าใจถึงความเป็นมาในอดีตที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และแนวโน้มที่จะเป็นไปในอนาคตเปรียบเสมือนการดูภาพยนตร์ที่จะเห็นภาพเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่อง

บรรณานุกรม

- ชัยยนต์ ประดิษฐศิลป์. (2540). **การเมืองของการปฏิบัติขนาดครอบครัวในประเทศไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรดุษฎีบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชัยยนต์ ประดิษฐศิลป์. (2542). **เศรษฐศาสตร์การเมืองของการปฏิบัติบทบาทครอบครัวในประเทศไทย**. กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยและตำรา มหาวิทยาลัยเกริก.
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. (2532). **การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (สิงหาคม 2530). การวิเคราะห์การปฏิบัติการ. **วารสารสังคมศาสตร์**, 24(2).
- ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. (ม.ป.ป.). **เศรษฐศาสตร์การเมืองและทฤษฎีสังคม**. เอกสารประกอบการบรรยายในหลักสูตรรัฐศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาเศรษฐศาสตร์การเมืองและการบริหารจัดการ มหาวิทยาลัยนุรพา.
- วรเดช จันทรศร. (2532). **การนำนโยบายไปปฏิบัติ : ตัวแบบและคุณค่า**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ทำปกเจริญผล.
- วรเดช จันทรศร. (2543). **การนำนโยบายไปปฏิบัติ**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ.
- สมพร เฟื่องจันทร์. (2539). **นโยบายสาธารณะ : ทฤษฎีและการปฏิบัติ**. กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์.
- สมหวัง พิริยานุวัฒน์ และदनัย เทียนพุดม. (2532). **การวิจัยเชิงนโยบาย**. กรุงเทพฯ : สมาคมวิจัยสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.