

มุมมองเชิงทฤษฎีของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Theoretical Perspectives on Policy Implementation

สุปราณี ธรรมพิทักษ์¹

Supranee Thampitug

¹วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา

Graduate School of Public Administration, Burapha University

บทคัดย่อ

การนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถแยกออกเป็น 3 แนวทาง ได้แก่ 1) การนำนโยบายไปปฏิบัติแบบบนลงล่าง เป็นแนวทางที่ให้ความสำคัญที่ตัวนโยบายและการควบคุมการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยผู้กำหนดนโยบายมีความสำคัญต่อความสำเร็จต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือเรียกว่าแนวทางศูนย์กลางนโยบาย โดยนโยบายถูกกำหนดขึ้นจากส่วนบนและถูกแปลงไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติระดับล่างนำไปปฏิบัติ 2) การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติแบบล่างขึ้นบน เป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับตัวผู้ปฏิบัติระดับล่างว่าเป็นผู้ที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ มากกว่าการควบคุมจากเบื้องบน ทั้งนี้เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ หรือเจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลยพินิจและใกล้ชิดกับปัญหามากกว่าส่วนบน และ 3) การนำนโยบายไปปฏิบัติแบบผสมผสาน เป็นแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติแนวทางใหม่ที่เกิดขึ้นมาทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงจุดอ่อนหรือข้อดีของทั้งสองแนวทาง ได้แก่ การนำส่วนที่เป็นจุดเด่นของแนวทางบนลงล่าง ซึ่งได้แก่ องค์ประกอบการบริหารงานที่มีประสิทธิผลเป็นจุดเริ่มต้น หลังจากนั้นได้นำจุดแข็งของแนวทางล่างขึ้นบนและองค์ประกอบจากตัวแบบหรือทฤษฎีอื่นมาผสมผสาน ทำให้เป็นที่มาของตัวแบบการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่เรียกว่าแนวทางแบบผสมผสาน

คำสำคัญ: การนำนโยบายไปปฏิบัติ, แนวทางบนลงล่าง, แนวทางล่างขึ้นบน, แนวทางผสมผสาน

Abstract

Policy implementation could be classified into three ways i.e. first, the Top-down Approach which prioritized the policy contents and monitoring the policy implementation that the policymakers prioritized success of its implementation or otherwise called the Policy Central Approach. The top-down approach viewed that the policy has been made from the top and transformed into practices so that the bottom level would apply it. Second, the Bottom-up Approach was a concept prioritizing with the practitioners at the bottom level that they influenced the success of its implementation rather than being monitored by the top. As such, the street level bureaucrats or the front line workers could exercise their discretion and their intimacy with problems rather than from the top. Third, the Hybrid Approach is the way to implement the policy with new approach in order to avoid the weaknesses or the disadvantages of both approaches above. This was to embrace the strength of the top-down approaches, which were the efficient administrative components as the start. Then it was to integrate the bottom-up strengths and the components of other model or other theories which would entail a model of implementing the policy called a hybrid approach or an integrated approach.

Keywords: policy implementation, top down approach, bottom up approach, hybrid approach

บทนำ

การนำนโยบายไปปฏิบัติมีฐานะเป็นสาขาวิชาย่อยของการศึกษานโยบายสาธารณะ เกิดในสหรัฐอเมริกาโดยเริ่มจากผลงานของ Pressman และ Wildavsky ที่ศึกษาโครงการสร้างงานที่เมืองโอ๊คแลนด์ รัฐแคลิฟอร์เนีย เมื่อปี ค.ศ. 1973 จากนั้นจึงเกิดผลงานอื่นๆตามมา (Getsuwan, 2008: 27) โดยทั่วไปถ้าจะมีการแบ่งช่วงเวลาของพัฒนาการทางด้านกรอบแนวคิดของการนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถแบ่งได้เป็น 3 ช่วงคือ (Nimpanich, 2011: 338-340)

ช่วงแรก คือ ช่วงพัฒนารอบแนวคิด (ค.ศ. 1975-1980)

ช่วงที่สอง คือ ช่วงการนำกรอบแนวคิดไปทดสอบ (ค.ศ. 1980-1985)

ช่วงที่สาม คือ ช่วงสังเคราะห์และปรับปรุงแก้ไขกรอบแนวคิด (ค.ศ. 1980-ปัจจุบัน)

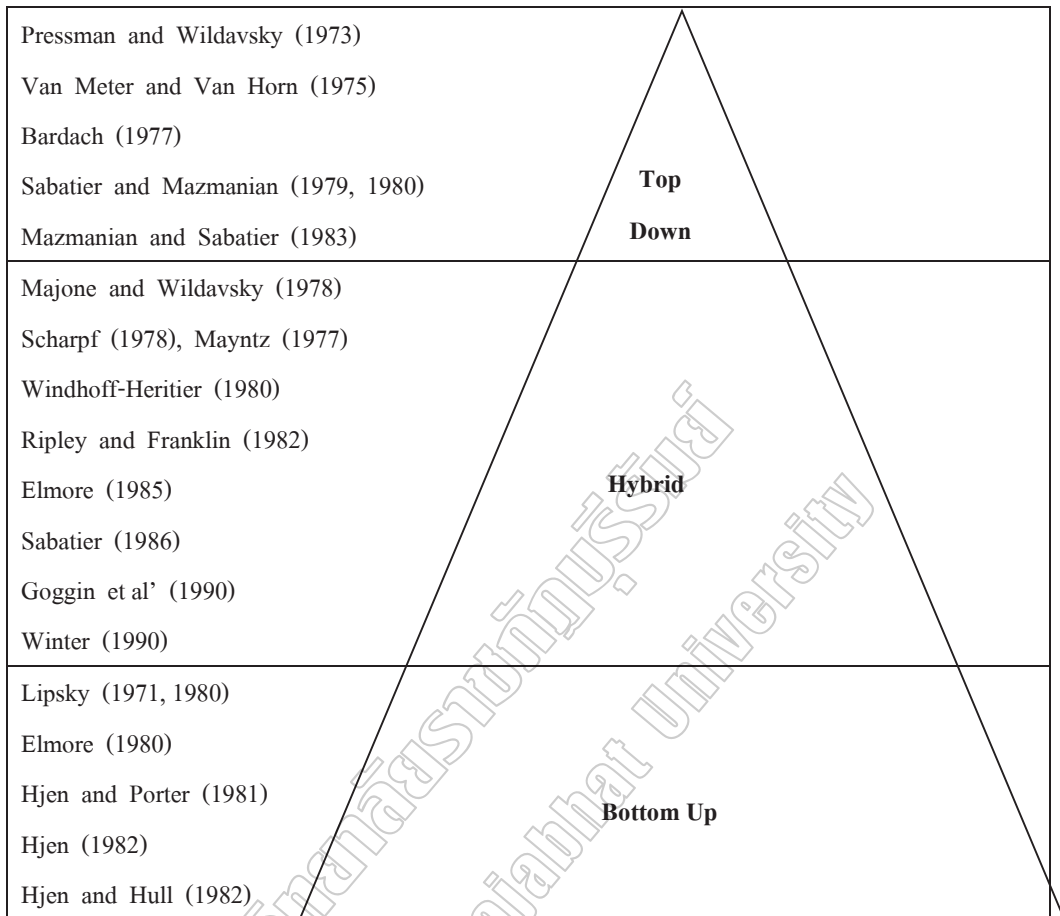
ซึ่งสอดคล้องกับงานเขียนของ Goggin et al (1990: 48-54) ในประเด็นของการพัฒนากรอบแนวคิดเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ได้แบ่งออกเป็น 3 ช่วงเช่นเดียวกัน ดังนี้

ช่วงแรก การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติได้เริ่มมีการศึกษาตั้งแต่ทศวรรษ 1970 โดยเริ่มจากกรณีศึกษาหลายกรณี ที่เป็นตัวอย่างสะท้อนถึงความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่สำหรับผลการศึกษาของ Derthick ในปี 1972 Pressman และ Wildavsky ในปี 1973 รวมทั้งของ Bardach ในปี 1977 มีลักษณะตรงกันข้าม ทั้งนี้เพราะผลการศึกษาของนักวิชาการเหล่านี้ต่างได้รับการยอมรับและเป็นที่ยอมรับในแวดวงวิชาการด้านการศึกษาวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะผลงานด้านการศึกษาวิจัยของ Pressman และ Wildavsky ในปี 1973 ที่ได้มีผลกระทบต่อพัฒนาการด้านการวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก

ช่วงที่สอง ได้มีการพัฒนาการศึกษาวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในลักษณะของการพัฒนากรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีกันอย่างกว้างขวาง รวมทั้งเรื่องของ การตั้งสมมติฐาน ขณะเดียวกัน ในช่วงหรือยุคที่สองนี้ ได้มีการอภิปรายโต้เถียงหรือมีการขนานนามว่าเป็นช่วงหรือยุคที่มีการนำแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่างและจากล่างขึ้นบน เข้าสู่การศึกษาวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติ กลุ่มของนักวิชาการที่ให้ความสำคัญกับแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่าง เช่น Van, Mazmaina and Sabatier ส่วนฝ่ายที่ให้ความสำคัญกับแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติจากล่างขึ้นบนได้แก่ Lipsky, Elmore, Gjern and Hull เป็นต้น

ช่วงที่สาม การศึกษาวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้มีการพยายามผสมผสานหรือเชื่อมโยงกันระหว่าง 2 แนวทางดังกล่าว และต่างก็ได้มีการพัฒนาเป็นตัวแบบเชิงแนวคิดหรือทฤษฎี ขณะเดียวกันได้มีการกล่าวกันว่าการศึกษาวิจัยตัวแบบ หรือแนวทางแบบผสมผสานของการนำนโยบายไปปฏิบัติในยุคนี้ มีลักษณะเชิงวิทยาศาสตร์มากกว่า 2 ช่วงแรก เพราะในยุคนี้นักวิชาการเวลาทำการศึกษาวิจัย ได้เน้นเรื่องของ การตั้งสมมติฐานที่ชัดเจน มีการนิยามศัพท์เชิงปฏิบัติการ และเวลาที่มีการเก็บรวบรวมข้อมูลจะใช้วิธีการสังเกตเชิงประจักษ์ รวมทั้งมีการทดสอบสมมติฐาน

หากพิจารณาจากพัฒนาการของกรอบแนวคิด เกี่ยวกับการศึกษาวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทำให้สามารถสรุปได้ว่า แนวทางของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบไปด้วย 3 แนวทางได้แก่ แนวทางแบบบนลงล่าง แนวทางแบบล่างขึ้นบนและแนวทางแบบผสม โดยแนวทางของการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้ง 3 แนวทางสอดคล้องกับงานของ Pulzl and Treib (2007: 91) ได้แบ่งแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น 3 แนวทาง ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1: Top Down, Bottom Up, and Hybrid Theories: Key Contribution. (Pulzl, H. & Treib, O., 2007: 91)

ทฤษฎีที่เป็นรากฐานของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติมีรากฐานมาจากทฤษฎีและงานวิจัยเชิงประจักษ์ที่สำคัญ 2 ทฤษฎี คือ ทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ และทฤษฎีระบบ (Sabatier & Mazmanian, 1983: 481-504)

1. ทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์

ทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์นั้น มีการพูดถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติมานานแล้ว แต่ไม่ได้เรียกว่า “การนำนโยบายไปปฏิบัติ” หากเรียกว่า “การบริหาร” ที่เป็นดังนี้เพราะ นักรัฐประศาสนศาสตร์ ไม่ได้คิดว่าการนำกฎหมายหรือนโยบายมาบริหารจะเกิดปัญหา เนื่องจากคิดว่าเป็นงานที่ไม่

ซับซ้อน เพียงแค่นำเอาผลของการตัดสินใจของฝ่ายบริหารส่งต่อไปยังข้าราชการเพื่อดำเนินการ และข้าราชการทำหน้าที่อย่างซื่อสัตย์ มีประสิทธิภาพและไม่คดโกง แต่การศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ก็มองเห็นปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติบ้างแล้ว เช่น การศึกษาช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง พบว่า ข้าราชการได้รับผลกระทบหลายทาง ทั้งจากการมอบหมายงานและพันธะทางกฎหมาย กลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องซึ่งมีจำนวนมาก การแทรกแซงของฝ่ายนิติบัญญัติที่ลงมากำกับการทำงานตามนโยบาย และปัจจัยที่เป็นสภาพแวดล้อมทางการเมืองอื่นๆ ยิ่งกว่านั้น ทฤษฎีองค์กร ช่วงทศวรรษที่ 1950 ถึงต้นทศวรรษ 1960 ยังตั้งข้อสังเกตอย่างมากมายเกี่ยวกับปัญหาของการควบคุม ตามชั้นการบังคับบัญชาของหน่วยงาน แม้จะเป็นหน่วยงานเอกชนที่อยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมที่ค่อนข้างคงที่ก็ตาม ยกตัวอย่างเช่น ปัญหาการจรรยาบรรณที่ดีต่อหน่วยงานย่อย การรับรู้เหตุผลที่จำกัด การบิดเบือนการสื่อสาร ปัญหาในการติดตามพฤติกรรมผู้ใต้บังคับบัญชา และปัญหาอื่นๆ

2. ทฤษฎีระบบ

ส่วนที่สองที่ทำให้เกิดการพัฒนากำหนดนโยบายไปปฏิบัติคือทฤษฎีระบบซึ่งนำมาใช้วิเคราะห์การเมืองโดย อีสตัน (Easton) ทฤษฎีระบบนี้ทำให้รัฐประศาสนศาสตร์เกิดการมององค์การเป็นส่วนย่อย เริ่มจากปัจจัยนำเข้า (Input) ที่มาจากสภาพแวดล้อม ผลผลิต (Outputs) เช่นนโยบายทางด้านนิติบัญญัติและบริหารผลลัพธ์ (Outcomes) และผลกระทบ (Impact) และมองวงจรย้อนกลับ ทฤษฎีระบบนี้มีผลโดยตรงที่ทำให้เกิดคำถามในการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น ผลผลิตของนโยบายที่เกิดจากหน่วยงานนั้นมีมากน้อยแค่ไหน ผลลัพธ์ที่เกิดมานั้นสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายตั้งแต่เริ่มแรกหรือไม่ ผลลัพธ์นี้มีผลกระทบกลับไปยังการตัดสินใจกำหนดนโยบายตั้งแต่เริ่มแรกหรือไม่ ผลลัพธ์นี้มีผลกระทบกลับไปยังการตัดสินใจกำหนดนโยบาย เช่น ทำให้เกิดการกำหนดนโยบายใหม่หรือเป็นวงจรย้อนกลับหรือไม่

แนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Yavaprabhas and Whangmahaporn (2012: 11) แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วยแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่าง (Top Down) หมายถึง การที่ส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการ โดยประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในขณะที่การนำนโยบายไป

ปฏิบัติจากล่างขึ้นบน (Bottom Up) หมายถึง การให้ความสำคัญกับประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Somsueb (2010: 23) นักทฤษฎีจากบนลงล่างมองว่าผู้ออกแบบนโยบายเป็นผู้มีบทบาทสำคัญ และมุ่งมั่นสนใจในปัจจัยที่ควบคุมได้ ณ ระดับส่วนกลาง ส่วนนักทฤษฎีจากล่างขึ้นบนเน้นกลุ่มเป้าหมาย และผู้ส่งต่อบริการต่างๆ โดยกล่าวว่าจริงๆ แล้วนโยบายถูกทำขึ้นในระดับท้องถิ่น จึงมีการพยายามโยงตัวแปรมหภาคและตัวแปรจุลภาค และพัฒนาแนวทางการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติที่เป็นทางเลือกเพื่อสร้างความสอดคล้องกับการปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริง

Getsuwan (2008: 49) กล่าวว่า ทฤษฎีจากบนลงล่างเห็นว่า ผู้ตัดสินใจมีความสามารถกำหนดวัตถุประสงค์นโยบายให้ชัดเจน และควบคุมการร่นโยบายไปปฏิบัติได้ ส่วนทฤษฎีล่างขึ้นบน ไม่เห็นด้วยกับทฤษฎีบนลงล่าง และเห็นว่าผู้ปฏิบัติในท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติในการให้บริการตามนโยบาย รวมทั้งเห็นว่ากระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการต่อเนื่องที่เกิดขึ้นในเครือข่ายของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

จากแนวคิดของนักวิชาการข้างต้น จะพบว่า แนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่าง (Top Down Approach) และแนวทางจากล่างขึ้นบน (Bottom Up Approach) มีลักษณะที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง โดยแนวคิดแบบบนลงล่าง (Top Down Approach) เป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญต่อตัวผู้กำหนดนโยบายว่ามีความสำคัญต่อผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนแนวทางจากล่างขึ้นบน (Bottom Up Approach) ให้ความสำคัญกับตัวผู้ปฏิบัติระดับล่างว่าเป็นผู้ที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ สำหรับรายละเอียดของทั้ง 2 แนวทาง มีดังต่อไปนี้

1. แนวคิดแบบบนลงล่าง (Top Down Approach)

Somsueb (2010: 23-24) กล่าวว่า การปฏิบัติเป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาถึงการดำเนินการแบบทางการร่วมกับกลุ่มเป้าหมาย โดยมีเป้าหมายในเรื่องการตัดสินใจเชิงอำนาจหน้าที่ (Authoritative Decision) นักวิชาการกลุ่มนี้เห็นว่า การปฏิบัติ คือ การทำให้บรรลุผลสำเร็จของการตัดสินใจเชิงนโยบายพื้นฐาน ซึ่งรวมถึงพระราชบัญญัติที่เป็นรูปแบบคำสั่งฝ่ายบริหาร หรือการตัดสินใจของศาล จุดเริ่มคือการตัดสินใจเชิงอำนาจหน้าที่ ผู้ดำเนินการที่อยู่ในส่วนกลางมีส่วนสำคัญที่สุดในการทำให้เกิดผลตามต้องการ

แนวทางการปฏิบัติจากบนลงล่างที่มีการพัฒนาเต็มที่ จะมีชุดของปัจจัย 3 ชุด คือ ความยากง่ายของปัญหา ความสามารถของกฎหมายในการจัดองค์ประกอบการปฏิบัติ และตัวแปรที่ไม่ใช่

กฎหมายที่มีผลกระทบต่อการใช้ปฏิบัติ ปัจจัยเหล่านี้จะมีผลต่อความเป็นไปได้ของความสำเร็จของการปฏิบัติ นักคิดจากบนลงล่างมุ่งพัฒนาข้อเสนอแนะนโยบายที่นำมาใช้ได้ทั่วไป จึงต้องการ ข้อค้นพบที่สม่าเสมอ แบบแผนที่ชัดเจนของพฤติกรรมในขอบเขตของนโยบายต่างๆ มีความเชื่อว่าแบบแผนที่เกิดขึ้นนี้ จะช่วยให้แนวคิดจากบนลงล่างมีความมุ่งหมายที่แนะนำในตัวแปรต่างๆ ที่จะดำเนินนโยบายในระดับส่วนกลาง คำแนะนำการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติจากบนลงล่างมีหลายประการ คือ

- สร้างความชัดเจนและความคงเส้นคงวาในเป้าหมายของนโยบาย
 - ลดจำนวนผู้ดำเนินการ
 - จำกัดขอบเขตความจำเป็นที่ต้องเปลี่ยนแปลง
 - วางตำแหน่งความรับผิดชอบการปฏิบัติในหน่วยงานที่สอดคล้องกับเป้าหมายของนโยบาย
- ข้อวิจารณ์การปฏิบัติจากบนลงล่าง มีหลายประการ ได้แก่

1) การขาดการศึกษากระบวนการอย่างละเอียด แนวทางการปฏิบัติจากบนลงล่างใช้ภาษากฎหมายเป็นจุดเริ่มต้น ทำให้ไม่สนใจความสำคัญของการกระทำในจุดเริ่มต้นของกระบวนการจัดทำนโยบาย จึงต้องศึกษากระบวนการอย่างละเอียด ในกระบวนการก่อรูปแบบนโยบาย (Policy Formation) จะทำให้ผู้ปฏิบัติมีโอกาสสำคัญในเรื่องความตั้งใจของความต้องการ ขนาด เสถียรภาพ และระดับของความเห็นระหว่างผู้ที่ผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง การวิเคราะห์จากบนลงล่างที่ให้ความสำคัญกับภาษาทางกฎหมายทำให้ขาดการพิจารณาวัตถุประสงค์สาธารณะที่กว้างขึ้น

2) การแยกการบริหารออกจากการเมือง ผู้มีแนวคิดจากบนลงล่างมองการปฏิบัติเป็นกระบวนการบริหารเพียงอย่างเดียว และไม่ได้สนใจปัญหาทางการเมือง แล้วพยายามจัดปัญหานั้น เพราะการเรียกร้องความชัดเจนแน่นอนและความสม่าเสมอของวัตถุประสงค์ เป็นสิ่งที่ขัดแย้งกับวิธีการผ่านกฎหมาย ภาษาในกฎหมายมักคลุมเครือ และขัดแย้งกัน เพื่อให้เกิดความร่วมมือกันผ่านกฎหมายนั้น แนวคิดจากบนลงล่างเน้นความชัดเจน การประกาศกฎ และการติดตาม ตามแนวคิดระบบราชการของเวเบอร์ที่มีการตัดสินใจอย่างอิสระตามระบบคุณธรรม และหลักเกณฑ์ทางวิชาการ โดยไม่มีอิทธิพลทางการเมือง อย่างไรก็ตามการบริหารที่ปราศจากการเมือง ไม่ใช่การทำให้ไม่มีการดำเนินการเรื่องการเมือง เพราะการไม่มีการเมืองเลยนำไปสู่ความล้มเหลวของนโยบายโดยตรง

3) การเน้นระเบียบกฎเกณฑ์มากเกินไป แนวทางการปฏิบัติจากบนลงล่างเน้นกฎระเบียบเป็นหลักในการดำเนินการ มีข้อวิจารณ์ว่ามีความแปรผัน 2 ประการ คือ

(1) ความแปรผันเชิงปทัสถาน (Normative Variation) การส่งผ่านบริการของท้องถิ่นมีความเชี่ยวชาญและความรู้ต่อปัญหาที่ถูกต้อง ฉะนั้นย่อมอยู่ในจุดที่ดีกว่าในการเสนอนโยบาย แต่แนวทางการปฏิบัติจากบนลงล่างมองว่า ผู้ปฏิบัติส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดวางความสำเร็จของการปฏิบัติ หน่วยงานมีพฤติกรรมหลักเฉียงจำเป็นต้องมีการควบคุม

(2) ความแปรผันเชิงปฏิฐาน (Positive Variation) ผู้ปฏิบัติซึ่งเป็นพนักงานระดับล่างต้องรับผิดชอบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมีการทำงานอย่างรอบคอบ ผู้ออกแบบนโยบายประสบปัญหาในการควบคุมการปฏิบัติงานของบุคลากรเหล่านี้ ฉะนั้น จึงมีแนวคิดให้พนักงานระดับล่างเป็นผู้กำหนดนโยบายสุดท้าย ซึ่งเป็นหลักสำคัญของแนวทางการปฏิบัติจากล่างขึ้นบน

ทฤษฎีนโยบายสาธารณะแบบบนลงล่าง (Top Down) เป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญที่ตัวนโยบายและการควบคุมการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยผู้กำหนดนโยบายมีความสำคัญต่อความสำเร็จต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Chandarasorn, 2011: 76) สำหรับแนวทางนี้ Barrett and Fudge (1981: 12) เรียกว่าแนวทางศูนย์กลางนโยบาย (Policy Central Approach) โดยให้นิยามว่าเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากทัศนะของผู้กำหนดนโยบาย ทั้งนี้เพราะเป็นเรื่องที่ให้ความสำคัญกับสิ่งที่ผู้กำหนดนโยบายพยายามจะทำ เช่น การทำให้นโยบายมีผลในทางปฏิบัติ เป็นต้น หรืออาจกล่าวได้ว่าแนวทางการพิจารณาจากบนลงล่างเห็นว่านโยบายถูกกำหนดขึ้นจากส่วนบนและถูกแปลงไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติระดับล่างนำไปปฏิบัติ

2. แนวคิดแบบล่างขึ้นบน (Bottom Up Approach)

Somsueb (2010: 25-26) กล่าวว่า การทำความเข้าใจเชิงประจักษ์ของการปฏิบัติ ได้จากประชากรเป้าหมาย และผู้ส่งมอบบริการตามนโยบายเกิดขึ้น 2 ระดับ คือ ระดับมหภาค หมายถึง ผู้ดำเนินการที่อยู่ในส่วนกลางวางแผนงาน และระดับจุลภาค หมายถึง องค์กรท้องถิ่นจะดำเนินการกับแผนมหภาค โดยพัฒนาแผนพัฒนาตนเองและนำไปปฏิบัติ นักวิชาการบางคนกล่าวว่า ปัญหาสำคัญที่สุดของการปฏิบัติตามแผนเกิดจากปฏิสัมพันธ์ของนโยบายกับสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ในระดับจุลภาค เนื่องจากนักวางแผนจากส่วนกลางมีอิทธิพลโดยอ้อมต่อปัจจัยระดับจุลภาคเท่านั้น ฉะนั้น จึงมีความแปรผันอย่างมากในการปฏิบัติ นโยบายชาติในระดับท้องถิ่น หากผู้ออกแบบนโยบายไม่สามารถควบคุมกระบวนการได้หมด แต่ต้องการครอบงำสิ่งต่างๆ ให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์และผู้

ปฏิบัติในระดับท้องถิ่นไม่ได้รับอิสระในการปรับปรุงโครงการให้เป็นไปตามสภาพท้องถิ่นแล้ว นโยบายมักจะประสบความสำเร็จล้มเหลวนักคิดจากล่างขึ้นบนกล่าวว่า ต้องเข้าใจเป้าหมาย กลยุทธ์ กิจกรรม และการติดต่อของผู้ดำเนินงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการปฏิบัติระดับจุลภาค เพื่อจะได้เข้าใจการปฏิบัติ เพราะในระดับจุลภาคนั้น นโยบายมีผลโดยตรงกับต่อประชาชน อิทธิพลของนโยบายจากการดำเนินงานของข้าราชการระดับล่าง จึงต้องประเมินผลเพื่อคาดคะเนผลของนโยบาย เพราะการปฏิบัติเกิดขึ้นจากปฏิสัมพันธ์ของนโยบาย และสิ่งแวดล้อม

มีผลการวิจัยถึงการปฏิบัติตามนโยบายระดับชาติ ระดับภาค และระดับท้องถิ่น พบข้อสรุปว่า การริเริ่มจากส่วนกลางนำไปปรับใช้กับท้องถิ่นได้น้อยมาก ความสำเร็จของแผนงานขึ้นกับทักษะของปัจเจกชนในระดับท้องถิ่นที่สามารถดัดแปลงนโยบายตามสภาพท้องถิ่นซึ่งขึ้นกับระดับที่จำกัดของกิจกรรมจากส่วนกลาง

ขณะที่แนวทางการปฏิบัติจากบนลงล่างมีความต้องการที่จะนำเสนอข้อเสนอแนะการปฏิบัติอย่างมาก แนวทางการปฏิบัติจากล่างขึ้นบนก็มีการเพิ่มคำอธิบายถึงปัจจัยที่เป็นสาเหตุของปัญหาต่อเป้าหมายของรัฐ ปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจะแปรผันตามพื้นที่ซึ่งข้อเสนอแนะมีน้อย ข้อเสนอแนะ คือ การกำหนดกลยุทธ์ที่ยืดหยุ่นที่สามารถดัดแปลงในระดับท้องถิ่นได้ การเปลี่ยนนโยบายควรสอดคล้องกับค่านิยมของหน่วยปฏิบัติ

ข้อวิจารณ์แนวทางการปฏิบัติจากล่างขึ้นบน

มีข้อวิจารณ์เกี่ยวกับแนวทางนี้ 2 ประการ คือ

1) การแปรเปลี่ยนเป้าหมายของนโยบาย การวิจารณ์เชิงปทัสถานกล่าวว่า ในระบบประชาธิปไตยการควบคุมนโยบายควรดำเนินการโดยผู้ปฏิบัติที่มีอำนาจจากผู้มีสิทธิออกเสียง โดยผ่านผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้ง แต่อำนาจของผู้ให้บริการส่วนท้องถิ่นไม่ได้มาจากพื้นฐานของอำนาจการกระจายอำนาจควรเกิดขึ้นในบริบทของการควบคุมจากส่วนกลาง ข้าราชการระดับล่างจะต้องรอบคอบในการปฏิสัมพันธ์กับผู้ให้บริการ การดำเนินการเช่นนี้เกิดจากความจริงที่นำไปสู่การสร้างทฤษฎีที่ว่า ความยืดหยุ่นที่เกิดขึ้นควรตอบสนองต่อพื้นฐานเพื่อออกแบบนโยบาย อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนบทบาทของทฤษฎี เป็นการสร้างสมดุลระหว่างการพรรณนากับการแนะนำ ความยืดหยุ่นและการมีอิสระจะต้องเหมาะสม ซึ่งเกิดจากผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติตามนโยบายเป็นพวกเดียวกัน แต่ถ้ามีความแตกต่างกันมาก ความยืดหยุ่นและความมีอิสระจะนำไปสู่ นโยบายที่ส่งผลการปฏิบัติใน

ระดับล่างในด้านเป้าหมายทางการ ซึ่งมีตัวอย่างจำนวนมากที่มีการลดความสำคัญของเป้าหมายหลัก แล้วให้ความสำคัญกับเป้าหมายรองของตนเอง เป้าหมายของนโยบายจึงเปลี่ยนไป

2) ส่วนท้องถิ่นได้รับอิสรภาพมากขึ้นไปในการกำหนดนโยบาย ระเบียบวิธีปฏิบัติจะเกิดจากการได้มีส่วนร่วมรับรู้ของแต่ละคน ดังนั้น ผลทางอ้อมและผู้ดำเนินการจะไม่รับรู้ถ้าไม่ได้มีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการ ความผันแปรของการดำเนินการก็แตกต่างตามความแตกต่างของระดับท้องถิ่น ทำให้การดำเนินงานมีขอบเขตจำกัดตามที่ส่วนกลางกำหนดไว้ จากการที่ผู้ดำเนินงานส่วนกลางไม่ได้ดำเนินงานในรายละเอียด หรือแทรกแซงในกรณีพิเศษต่างๆ ส่วนกลางสามารถกำหนดโครงสร้างของเป้าหมายและกลยุทธ์สำหรับผู้มีส่วนดำเนินงานได้ ฉะนั้น โครงสร้างทางสถาบัน ทรัพยากรที่พอเพียง และวิธีปฏิบัติอาจกำหนดจากส่วนกลางซึ่งมีผลต่อผลลัพธ์ของนโยบาย ในบางประเทศรัฐบาลกลางมีอำนาจหน้าที่จำกัด การดำเนินนโยบายเป็นเรื่องขององค์กรผลประโยชน์ที่เป็นตัวแทนจากประชาชนที่เป็นตัวแทนจากประชาชนในท้องถิ่น แต่การตัดสินใจจะทำโดยผู้ออกแบบนโยบาย ผู้ออกแบบนโยบายจากส่วนกลางจะจัดระเบียบโครงสร้างการดำเนินงานซึ่งเกิดภายหลังแนวคิดแบบล่างขึ้นบน (Bottom Up) เป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับตัวผู้ปฏิบัติระดับล่างว่าเป็นผู้ที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ มากกว่าการควบคุมจากเบื้องบน (Chandarasorn, 2011: 76) นักวิชาการในกลุ่มนี้เห็นว่าควรศึกษาสิ่งที่เกิดขึ้นจริงในระดับปฏิบัติ และวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติดังกล่าว การศึกษาจะเริ่มจากระดับล่าง ได้แก่ กลุ่มผู้ปฏิบัติที่เกี่ยวข้องจริงๆ กับนโยบายและปฏิเสธความคิดที่ว่า นโยบายเริ่มจากส่วนบนโดยคนข้างล่างต้องยึดตาม เพราะกลุ่มนี้เห็นว่าคนข้างล่างสามารถใช้ดุลยพินิจและใกล้ชิดกับปัญหามากกว่าส่วนบน หน่วยวิเคราะห์ของกลุ่มนี้จึงได้แก่ ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ (Street Level Bureaucrats) หรือเจ้าหน้าที่ในแนวหน้า (Front Line Workers) ซึ่งหมายถึงผู้ให้บริการในพื้นที่ (Getsuwan, 2008: 51-52)

ข้อแตกต่างระหว่างทฤษฎีบนลงล่าง (Top Down) และทฤษฎีล่างขึ้นบน (Bottom Up)

ตารางที่ 1

เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างทฤษฎีบนลงล่างกับล่างขึ้นบน

ประเด็นที่เปรียบเทียบ	ทฤษฎีบนลงล่าง (Top Down Theories)	ทฤษฎีล่างขึ้นบน (Bottom Up Theories)
1. กลยุทธ์ในการวิจัย (Research Strategy)	บนลงล่าง (Top Down) จากการตัดสินใจทางการเมืองไปสู่การบริหารนโยบาย	ล่างขึ้นบน (Bottom Up) จากเจ้าหน้าที่ไปสู่เครือข่ายทางการบริหาร
2. จุดมุ่งหมายของการวิเคราะห์ (Goal of Analysis)	ให้คำแนะนำเชิงทำนายหรือเชิงนโยบาย (Predictive/ Policy Recommendation)	พรรณนาหรืออธิบาย (Descriptive/ Explanation)
3. ตัวแบบของกระบวนการ นโยบาย (Model of Policy Research)	เป็นขั้นตอน (Stagiest)	หลอมรวม (Fusionist)
4. ลักษณะของกระบวนการนำ นโยบายไปปฏิบัติ (Character of Implementation Process)	ทำตามแนวทางตามลำดับชั้น (Hierarchical Guidance)	การแก้ปัญหาตามหลักการ กระจายอำนาจ (Decentralized Problem Solving)
5. พื้นฐานตัวแบบที่เกี่ยวกับ ประชาธิปไตย (Underlying Model of Democracy)	ตัวแบบผู้นำ (Elitist)	ตัวแบบการมีส่วนร่วม (Participatory)

ที่มา: Pulze and Treib (2007: 93-95); and Getsuwan (2008: 49)

1. กลยุทธ์ในการวิจัย (Research Strategy)

ทฤษฎีทั้งสองกลุ่มใช้กลยุทธ์ต่างกัน กลยุทธ์จากบนลงล่าง การตัดสินใจเริ่มจากระดับบนของระบบการเมือง และทำงานตามเส้นทางที่ไหลลงสู่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนกลยุทธ์จาก

ล่างขึ้นบน เริ่มจากการระบุถึงตัวแสดงระดับล่างที่ทำหน้าที่ให้บริการที่เป็นรูปธรรมอันใดอันหนึ่ง ต่อจากนั้นก็วิเคราะห์การเคลื่อนที่ไปสู่ระดับบนหรือด้านข้าง เพื่อระบุเครือข่ายของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและกลยุทธ์ในการแก้ไขปัญหา

2. จุดมุ่งหมายของการวิเคราะห์ (Goal of Analysis)

จุดมุ่งหมายของทฤษฎีจากบนลงล่างต้องการสร้างทฤษฎีทั่วไป เพื่อใช้ทำนายว่านโยบายอื่นต่อไปจะประสบความสำเร็จหรือไม่ และใช้เป็นคำแนะนำแก่ผู้กำหนดนโยบาย ส่วนจุดมุ่งหมายของทฤษฎีล่างขึ้นบนต้องการพรรณนาและอธิบายความสัมพันธ์และการแก้ไขปัญหาของตัวแสดงที่เป็นผู้ให้บริการ ทำให้เกิดการศึกษาค้นคว้าที่ซับซ้อนยิ่งขึ้น ได้แก่ การศึกษาโครงสร้างของเครือข่าย (Network Structures) หรือโครงสร้างของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation Structure)

3. ตัวแบบของกระบวนการนโยบาย (Model of Policy Research)

ทฤษฎีจากบนลงล่างยึดตัวแบบขั้นตอน (Stagist Model) ซึ่งแบ่งนโยบายออกเป็นขั้นๆ อย่างชัดเจน แต่อาจวิเคราะห์ไม่หมดทุกขั้น พิจารณาเฉพาะว่ามีอะไรเกิดขึ้นหลังจากที่ออกกฎหมายแล้ว ส่วนทฤษฎีล่างขึ้นบนเห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติแยกไม่ออกจากขั้นก่อนหรือการกำหนดนโยบาย จึงยึดตัวแบบหลอมรวม (Fusionist Model) ซึ่งหมายความว่ากำหนดยุทธศาสตร์นโยบายมีอยู่ตลอดทั้งกระบวนการ ดังนั้นนักทฤษฎีล่างขึ้นบนจึงไม่ได้สนใจเฉพาะขั้นใดขั้นหนึ่ง แต่มองกระบวนการทั้งหมด ซึ่งถือว่านโยบายมีการนิยาม มีรูปร่าง ถูกนำไปปฏิบัติและเกิดการนิยามใหม่ อยู่ตลอดเวลา

4. ลักษณะของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Character of Implementation Process)

ทฤษฎีจากบนลงล่างทำความเข้าใจการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในฐานะการนำการตัดสินใจไปปฏิบัติ ซึ่งมองว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่มีการเมืองแต่เป็นกระบวนการบริหาร อำนาจสูงสุดของนโยบายอยู่ที่ผู้ตัดสินใจส่วนกลาง ซึ่งสามารถกำหนดนโยบายได้ชัดเจน และกำหนดแนวปฏิบัติให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้ ส่วนทฤษฎีล่างขึ้นบนเห็นตรงกันข้ามว่าผู้กำหนดนโยบายไม่สามารถกำหนดวัตถุประสงค์ได้ชัดเจน และไม่สามารถควบคุมกระบวนการปฏิบัติจากบนลงล่างได้ ทฤษฎีล่างขึ้นบนมองว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเต็มไปด้วยการใช้ดุลยพินิจ ซึ่งก็คือการเมืองในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายเป็นการตัดสินใจของตัวแสดง ผลของนโยบายจึงขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจแก้ปัญหาในระดับล่างมากกว่าแนวทางปฏิบัติที่กำหนดตามลำดับขั้น

5. พื้นฐานตัวแบบที่เกี่ยวกับประชาธิปไตย (Underlying Model of Democracy)

ทฤษฎีจากบนลงล่างมีรากฐานมาจากแนวคิดผู้นำของประชาธิปไตยแบบตัวแทน ซึ่งมีผู้แทนเป็นตัวตัดสินใจแทนประชาชน ดังนั้น การตัดสินใจจึงต้องดำเนินการให้แน่นอนที่สุดเท่าที่จะทำได้ หรืออีกนัยหนึ่งการกระทำที่ต่างไปจากวัตถุประสงค์ของนโยบายเป็นสิ่งที่ฝ่าฝืนมาตรฐานประชาธิปไตย ส่วนทฤษฎีล่างขึ้นบนเน้นว่าการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีผลต่อกลุ่มเป้าหมาย กลุ่มเป้าหมายจึงมีสิทธิตรวจสอบ ทฤษฎีล่างขึ้นบนเห็นว่าตัวแบบผู้นำไม่สนใจสิทธิของกลุ่มเป้าหมาย การตัดสินใจจึงไม่ชอบธรรมมาตั้งแต่ต้น ดังนั้น การกระทำที่ต่างไปจากวัตถุประสงค์ของนโยบายจึงไม่ได้ผิดหลักประชาธิปไตย ในทางตรงกันข้ามประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นต่อเมื่อเกิดการมีส่วนร่วม โดยนำผู้ได้รับผลกระทบเข้าไปมีส่วนตัดสินใจกำหนดนโยบาย

บทสรุป

การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติแบบบนลงล่าง (Top Down Approach) ตามแนวทางนี้ได้เน้นหรือมีการให้น้ำหนักไปที่ความสามารถหรือศักยภาพของผู้มีบทบาทหน้าที่ในการตัดสินใจที่ก่อให้เกิดวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ชัดเจน รวมทั้งทำหน้าที่ของการควบคุม โดยเฉพาะในขั้นตอนของการควบคุมการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ สำหรับสมมติฐานของแนวทางนี้มีสมมติฐานว่าการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีจุดเริ่มต้นจากการตัดสินใจที่เกิดจากรัฐบาล อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าแนวทางแบบบนลงล่างเวลาที่มีการดำเนินการ มักจะมีการดำเนินการตามแนวทางที่ได้มีการเสนอแนะตามมาตรการที่กำหนดไว้ที่จะมีการตีความนโยบายในฐานะปัจจัยนำเข้า (Inputs) และตีความการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในฐานะเป็นปัจจัยนำออก (Outputs)

การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติแบบล่างขึ้นบน (Bottom Up Approach) การเกิดขึ้นของแนวทางแบบล่างขึ้นบน เกิดขึ้นในลักษณะเป็นการโต้ตอบเชิงวิพากษ์ต่อแนวทางแบบบนลงล่าง เนื่องจากมีผลงานทางวิชาการหลายชิ้นแสดงให้เห็นว่าผลลัพธ์ทางการเมืองโดยทั่วไปไม่มีความสัมพันธ์ที่เพียงพอกับวัตถุประสงค์ของนโยบายที่มีมาตั้งแต่ต้น จึงเป็นเหตุผลที่ทำให้นักวิชาการตามแนวทางนี้ให้ข้อเสนอแนะว่าแท้ที่จริงแล้วแนวทางจากล่างขึ้นบนที่เห็นว่าผู้ปฏิบัติเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับการส่งมอบนโยบาย นักวิชาการในกลุ่มนี้ปฏิเสธความคิดที่ว่านโยบายที่เกิดขึ้นจากส่วนกลาง จึงส่งผลให้ฝ่ายที่มีบทบาทหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติผูกพันตัวเองกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย

การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติแบบผสมผสาน (Hybrid Approach) แนวทางการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติแบบผสมผสาน เกิดขึ้นในช่วงที่มีการอภิปรายโต้ตอบเชิงวิพากษ์ ระหว่างนักวิชาการการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติแบบบนลงล่างและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติแบบล่างขึ้นบน ในขณะที่นักวิชาการการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติแบบผสมผสาน ได้พยายามสังเคราะห์แนวทางการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติแบบบนลงล่างและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติแบบล่างขึ้นบน ส่งผลให้เป็นที่มาของแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติแนวทางใหม่ขึ้นมาทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงจุดอ่อนหรือข้อดีของทั้งสองแนวทาง ได้แก่ การนำส่วนที่เป็นจุดเด่นของแนวทางบนลงล่าง ซึ่งได้แก่ องค์ประกอบการบริหารงานที่มีประสิทธิผล เป็นจุดเริ่มต้น หลังจากนั้นได้นำจุดแข็งของแนวทางล่างขึ้นบนและองค์ประกอบจากตัวแบบหรือทฤษฎีอื่นมาผสมผสาน ทำให้เป็นที่มาของตัวแบบการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่เรียกว่า Hybrid Approach หรือแนวทางแบบผสมผสาน

จากเนื้อหาที่กล่าวมาในบทความนี้สามารถสรุปได้ว่าแนวทางของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ 2 ประการ ที่มีผลต่อแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

ประการแรก การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติแบบผสมผสาน ได้พยายามขจัดจุดอ่อนเชิงแนวคิดซึ่งที่ผ่านมาได้มีการอภิปรายถกเถียงกันระหว่างตัวแบบจากบนลงล่างและจากล่างขึ้นบนถึงจุดอ่อนดังกล่าว กล่าวคือแทนที่จะไปอภิปรายถกเถียงเชิงประจักษ์เกี่ยวกับการ Conceptualization กระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ แต่ควรมาพิจารณากลับกรองสิ่งที่เป็นที่มาของการอภิปรายถกเถียง โดยนำประเด็นเหล่านั้นเพิ่มเข้าไปในแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบใหม่ ที่ไปมีผลทำให้ส่วนกลางที่ทำหน้าที่คอยกำกับดูแล (Steering) ในขณะที่ส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระคล่องตัวมากขึ้น

ประการที่สอง นักวิชาการการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติแบบผสมผสาน ได้พยายามชี้ให้เห็นหรือให้มีการตระหนักถึงปัจจัยสำคัญๆ ที่ตนได้รับการให้ความสนใจในปัจจัยเหล่านั้นเพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันนักวิชาการด้านนี้ได้หยิบยกประเด็นที่ควรจะได้มีการตระหนักหรือควรที่จะมีการให้ความสนใจเกี่ยวกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติว่าเวลาที่มีการวิเคราะห์เกี่ยวกับเรื่องนี้ควรจะได้มีการนำเอากระบวนการขั้นตอนของการกำหนดนโยบายมาพิจารณาด้วย

เอกสารอ้างอิง

- ชินรัตน์ สมสืบ. (2553). *การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- จุมพล หนิมพานิช. (2554). *การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ มุมมองในทัศนะทางรัฐศาสตร์การเมือง และรัฐประศาสนศาสตร์ การบริหาร และกรณีศึกษาของไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- _____. (2552). *การวิเคราะห์นโยบาย: ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง* (พิมพ์ครั้งที่ 4). นนทบุรี: โครงการส่งเสริมการเขียนตำรา สำนักวิชาการมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2551). *การนำนโยบายไปปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์ จำกัด.
- วรเดช จันทรศร. (2554). *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค.
- _____. (2556). *ทิศทางและอนาคตของการวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยชินวัตร.
- ศุภชัย ขาวะประภาส และ ปียากร หวังมหาพร. (2555). *นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: ปียากร หวังมหาพร.
- _____. (2552). *นโยบายสาธารณะ*. (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Barrett, S. & Fudge, C. (1981). *Policy and action: Essays on the implementation of public policy*. London: Methuen.
- Goggin, M. L., Bowman, A. O. Lester, J. P. & O'Toole L. J. Jr. (1990). *Implementation theory and practice: Toward a third generation*. New York: Harper Collins, Inc.
- Pulzl, H. & Treib, O. (2007). *Implementing public policy*. In Handbook of Public Policy Analysis: Theories Politics and Method. Fischer, F., Miller, G. J. & Sidney, M. S. (Eds.). New York: CRC Press.

Sabatier, P. A. & Mazmanian, D. (1983). The conditions of effective implementation: A guide to accomplishing policy objective. *Policy Analysis*, 5(4), pp.481-504.

Translated Thai References

- Chandarasorn, V. (2011). *Theory of public policy implementation* (5th ed.). Bangkok: Prikwan Graphics Ltd. [in Thai]
- _____. (2013). *Future Directions in public administration research*. Bangkok: Shinawatra University. [in Thai]
- Getsuwan, R. (2008). *Policy implementation*. Bangkok: Bophit Printing Co., Ltd. [in Thai]
- Nimpanich, J. (2011). *Policy implementation: A perspective of political science, politics, public administration: A case study in Thailand*. Bangkok: Chulalongkorn University Press. [in Thai]
- _____. (2009). *Policy analysis: Scope perspective theory: A case study* (4th ed.). Nonthaburi: Office of Academic Affairs, Sukhothai Thammathirat Open University. [in Thai]
- Somsueb, Ch. (2010). *Public policy implementation*. Nonthaburi: The Office of the University Press, Sukhothai Thammathirat Open University. [in Thai]
- Yavaprabhas, S. & Whangmahaporn, P. (2012). *Thai local public policy*. Bangkok: Joodthong.
- _____. (2009). *Public policy* (5th ed.). Bangkok: Chulalongkorn University Press. [in Thai]

ผู้เขียน

ดร.สุปราณี ธรรมพิทักษ์

วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา

169 ถ. ลงหาดบางแสน ต. แสนสุข อ. เมือง จ. ชลบุรี 20131

โทรสาร 038-745851 ต่อ 120 โทรศัพท์ 083-9801119 อีเมล: supraneet@buu.ac.th

Author

Dr. Supanee Thampitug

Graduate School of Public Administration, Burapha University

169 Long Hard Bang Sean Road,

Seansook Sub District, Muang District, Chonburi Province 20131

Fax: 038-745851 # 120 Tel: 083-9801119 E-mail: supraneet@buu.ac.th

มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี
Buriram Rajabhat University