

จุดต่าง จุดร่วมในบทบาทของ ผู้ผลักดันนโยบายและนายหน้านโยบาย¹

Different and Common Point in
The Role of Policy Entrepreneur and
Policy Broker

ศรัญญา ปานเจริญ²
Saranya Pancharoen²

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย²
Faculty of Political Science, Chulalongkorn University²
Email: sry.pchr@gmail.com.

Received 03/12/2020 • Revised 27/04/2021 • Accepted 20/05/2021

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอจุดต่างและจุดร่วมในบทบาทของผู้ผลักดันนโยบายและนายหน้านโยบายผ่านทฤษฎีหลายกระแสและแนวคิดเครือข่ายพันธมิตร

นโยบาย ตลอดจนการนำเสนอบทบาทของผู้ผลักดันนโยบายและนายหน้านโยบายผ่านกรณีศึกษาการผลักดันพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ผลการวิเคราะห์ พบว่า บทบาทของผู้ผลักดันนโยบายในทฤษฎีหลายกระแสมุ่งสร้างการรับรู้ถึงปัญหาสาธารณะ

¹ บทความวิชาการนี้เป็นบทความที่พัฒนาขึ้นในวิชาเอกศึกษาในทางการเมืองไทยและการเมืองเปรียบเทียบ หลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ประจำปีการศึกษา 2563

² จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 254 ถนนพญาไท เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร 10330

ในวงกว้าง เพื่อให้ประเด็นปัญหาเหล่านั้นได้รับความสนใจจากผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ในขณะที่นายหน้านโยบายตามแนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย มีบทบาทสำคัญในการสร้างเสถียรภาพของกลุ่มพันธมิตรด้วยการร้อยรัดความคิดและความเชื่อหลักของนโยบาย รวมไปถึงส่งเสริมการเรียนรู้ทางนโยบายเป็นสำคัญ สุดท้ายนั้น บทบาทของผู้ผลักดันนโยบาย

Abstract

The purpose of this academic paper is to present differences and common points in the role of policy entrepreneurs and policy brokers through a Multiple Stream Theory (MST) and Advocacy Coalition Framework (ACF), as well as the roles of policy entrepreneurs and policy brokers to advocate National Health Act B.E. 2007. The findings show that the policy entrepreneurs in multiple streams aim to raise awareness of public problems to a broader scale so that those

และนายหน้านโยบายต่างมีจุดร่วมที่สำคัญ คือ มุ่งสร้างพันธมิตรของนโยบายและการปรับตัวเมื่อเผชิญต่อเหตุการณ์ภายนอกอันเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบาย

คำสำคัญ: ผู้ผลักดันนโยบาย, นายหน้านโยบาย, ทฤษฎีหลายกระแส, แนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย

issues get the attention of policy-makers, while the policy brokers in advocacy coalition framework play a role in the stability of the alliance by harnessing the policy's key ideas and beliefs as well as promoting policy learning. Finally, the roles of policy entrepreneurs and policy brokers has a common point, which is to build policy partnerships and adaptation to cope with external events that are key factors for policy change.

Keywords: Policy Entrepreneur, Policy Broker, Multiple Stream Theory, Advocacy Coalition Framework

บทนำ

“กิจกรรมทางการเมืองที่ดำเนินการโดยนักการเมืองหรือกลุ่มทางสังคมอื่น ๆ นั้น มักกำหนดภายใต้โครงสร้างสถาบัน ระบบพรรคการเมือง และรัฐบาล ในแง่หนึ่งโครงสร้างเหล่านี้กลับเป็นการสร้างข้อจำกัดและโอกาสให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย”

Skocpol (1992)

ความข้างต้นได้พิจารณาให้เห็นว่า สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการกำหนดนโยบายล้วนเป็นผลมาจากการครอบงำของโครงสร้างที่มีความซับซ้อนจนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายในที่สุด ดังนั้น เพื่อให้การกำหนดนโยบายได้สร้าง “ความเป็นตัวแทนในการจัดทำนโยบาย” (agency policy making)” King และ Hansen (1999) ให้ข้อเสนอว่า ต้องมีผู้เชี่ยวชาญ (experts) ที่เป็นตัวกลางและสามารถดำเนินการทางนโยบายโดยแยกออกจากกลุ่มนักการเมืองและแรงกดดันทางสังคม หรืออาจกล่าวได้ว่า “ผู้เชี่ยวชาญ” ในที่นี้จัดเป็นผู้ที่มีอำนาจนอกเหนือไปจากรัฐ

วิธีการหนึ่งที่จะทำให้ตัวแทนแต่ละกลุ่มสามารถกำหนดความคิดและนำความคิดหรือข้อคิดเห็นต่าง ๆ เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายได้นั้น จำต้องผ่าน “ผู้ผลักดันนโยบาย” (policy entrepreneur) ซึ่งผู้ผลักดันนโยบายนี้จะมีบทบาทในการอำนวยความสะดวก เพื่อให้เกิดการแข่งขันระหว่างกันในการกำหนดนโยบาย (policy formulation) อย่างไรก็ตาม ในงานวรรณกรรมศึกษานั้นต่างมิได้ชี้ชัดว่า “ผู้ผลักดันนโยบาย” คืออะไร รวมทั้งมีบทบาทอย่างไรในกระบวนการนโยบาย ดังเห็นได้

จากนักวิชาการหลายท่านต่างให้มุมมองของ “ผู้ผลักดันนโยบาย” (policy entrepreneur) ที่แตกต่างกันออกไป อาทิ Mintrom (1997) มองว่า ผู้ผลักดันนโยบาย เป็นตัวแสดงทางการเมืองที่ช่วยส่งเสริมให้เกิดความคิดเชิงนโยบาย ในขณะที่ Roberts และ King (1991) ใช้คำว่า “ผู้ประกอบการภาครัฐ (public entrepreneurs)” เป็นผู้ที่มิได้อยู่ในตำแหน่งใด ๆ ของภาครัฐ แต่จะมีบทบาทในการแปลงนโยบายและช่วยนำแนวคิดใหม่ ๆ ไปสู่การปฏิบัติต่อสาธารณะได้ เช่นเดียวกับ John (2003) ที่มองว่า ผู้ผลักดันนโยบายจัดเป็นนักเคลื่อนไหวที่ให้ความสนใจเฉพาะเรื่อง (activists with a particular interest) เพื่อให้นโยบายนั้นบรรลุผลสำเร็จ

นอกจากนี้ Kingdon (1995) อาจเห็นต่างออกไปว่า ผู้ผลักดันนโยบายนั้นอาจมาจากทั้งผู้ที่อยู่ภายในภาครัฐ เช่น ผู้ที่ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ และเป็นผู้ที่อยู่ภายนอกภาครัฐ เช่น ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ แต่ทั้งสองต่างมีจุดร่วมที่เหมือนกัน นั่นคือ เป็นผู้ที่มีความสนใจในการลงทุนทางทรัพยากร เพื่อหวังผลตอบแทนที่จะได้รับในอนาคต ดังนั้น มุมมองของผู้ผลักดัน

นโยบาย (policy entrepreneur) ที่แตกต่างกัน ออกไปในข้างต้น ทำให้เห็นว่า ผู้ผลักดันนโยบาย ถือเป็นตัวแสดงทางการเมืองสำคัญที่มีบทบาท ต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย ซึ่งผู้ผลักดัน นโยบายนี้จะใช้ กลยุทธ์ ทักษะ และทรัพยากร ที่มี เพื่อกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบาย

ที่ผ่านมาในแวดวงวิชาการต่างให้ความ สำคัญว่า “ผู้ผลักดันนโยบาย” เป็นกุญแจ สำคัญที่นำไปสู่วาระของนโยบาย (Kingdon, 1995) และเป็นตัวแปรสำคัญที่ส่งผลต่อการ เปลี่ยนแปลงนโยบาย แต่กลับพบว่า งานศึกษา ที่เกี่ยวกับบทบาทของผู้ผลักดันนโยบายนั้น ยังมีอยู่อย่างจำกัด ดังเห็นได้จาก Sabatier และ Weible’s (2007) ระบุให้มีการศึกษาเกี่ยวกับ บทบาทของผู้ผลักดันนโยบายและนายหน้า นโยบายเพิ่มเติม ประกอบกับยังไม่มีงานศึกษาใด ที่ศึกษาถึงความแตกต่างระหว่างบทบาท ผู้ผลักดันนโยบายในทฤษฎีหลายกระแส (Multiple Stream) และนายหน้านโยบาย ในแนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย (Advocacy Coalition Framework: ACF) ว่าผู้ผลักดัน นโยบายและนายหน้านโยบายต่างมีบทบาท ที่เหมือนกันหรือแตกต่างกันอย่างไร

การจะทำความเข้าใจถึงบทบาทของ ผู้ผลักดันนโยบายและนายหน้านโยบายได้ อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรมมากขึ้น สามารถ พิจารณาได้จากกรณีศึกษาที่น่าสนใจอย่าง การผลักดันพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ของไทย ด้วยเหตุผลที่ว่า ประการ แรก กระบวนการเคลื่อนไหวและการผลักดัน ร่างกฎหมายสุขภาพแห่งชาติได้มีการริเริ่มขึ้น

ตั้งแต่พ.ศ. 2543 เป็นต้นมาโดยเกิดขึ้นท่ามกลาง การต่อรองแลกเปลี่ยนระหว่างกลุ่มประโยชน์ ที่หลากหลาย ดังเช่น กลุ่มปฏิรูปสุขภาพ กลุ่ม เครือข่ายแพทย์นโยบาย และเครือข่ายประชา สังคม กลุ่มแพทย์ผู้ให้บริการทางแพทย์ เป็นต้น กรณีศึกษานี้จะชี้ชวนให้เห็นถึงการปฏิสัมพันธ์ ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการ สนับสนุน การผลักดัน และการต่อสู้อให้เกิดการ เปลี่ยนแปลงในร่างกฎหมายสุขภาพแห่งชาติ ประการที่สอง บริบทแวดล้อมทางการเมือง ในแต่ละช่วงเวลาต่างมีส่วนเอื้ออำนวยให้เกิด การเปลี่ยนผ่านทางสังคมและสามารถผลักดัน ร่างกฎหมายสุขภาพแห่งชาติได้เป็นผลสำเร็จ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามา มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายมากขึ้น การเปลี่ยนผ่านของรัฐบาลทั้งที่มาจาก การเลือกตั้งและรัฐบาลที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง

ดังนั้น บทความวิชาการนี้จึงเป็นการ นำเสนอให้เห็นถึงจุดต่างและจุดร่วมในบทบาท ของผู้ผลักดันนโยบายและนายหน้านโยบาย ผ่านกรอบทฤษฎีหลายกระแส (Multiple Stream) และแนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย (Advocacy Coalition Framework: ACF) ด้วยการนำเสนอออกเป็น 5 ส่วนสำคัญ กล่าวคือ ส่วนที่ 1 ผู้ผลักดันนโยบายในทฤษฎีหลาย กระแส (policy entrepreneur in multiple stream) และนายหน้านโยบายในแนวคิดเครือ ข่ายพันธมิตรนโยบาย (policy broker in advocacy coalition framework) ส่วนที่ 2 จุดต่าง จุดร่วมของผู้ผลักดันนโยบายและ

นายหน้าทั้งทฤษฎีหลายกระแส (Multiple Stream) และแนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย (Advocacy Coalition Framework) ส่วนที่ 3 กรณีศึกษาการผลักดันพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ส่วนที่ 4 บทสรุป และส่วนที่ 5 ข้อเสนอแนะเชิงทฤษฎีที่จะกล่าวถึงในลำดับถัดไป

1. ผู้ผลักดันนโยบายในทฤษฎีหลายกระแส (policy entrepreneur in multiple stream) และนายหน้านโยบายในแนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย (policy broker in advocacy coalition framework)

1.1 ผู้ผลักดันนโยบายในทฤษฎีหลายกระแส (policy entrepreneur in multiple stream)

ทฤษฎีหลายกระแส (Multiple Stream) เป็นทฤษฎีในการทำความเข้าใจกระบวนการกำหนดวาระทางนโยบาย (agenda setting) ผ่านอิทธิพล 3 กระแส (streams) ประกอบด้วย กระแสของปัญหา (problem stream) เป็นปัญหาของสังคมที่ได้รับความสนใจในระดับกว้างและต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วน กระแสของนโยบาย (policy stream) เป็นการสร้างทางเลือกนโยบายในการแก้ปัญหาที่เป็นไปได้ผ่านบ่อเกิดของความคิด (primeval soup)³ จากการแข่งขันของกลุ่มผู้จัดทำนโยบายและผู้เชี่ยวชาญที่มีความสนใจเป็นพิเศษ สุดท้าย กระแสของการเมือง (politics stream) เป็นปัจจัยทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ

เชิงนโยบาย การต่อรอง และการเจรจาระหว่างกลุ่มพันธมิตรที่มีผลประโยชน์ในการแข่งขันกัน (Kingdon, 1995) ซึ่ง Kingdon มองว่า เป็นกระบวนการที่วุ่นวาย (chaotic process) มีความคลุมเครือ (ambiguity) และทำให้เกิดการตีความที่แตกต่างกัน ดังนั้น กุญแจสำคัญที่จะทำความเข้าใจการเปลี่ยนแปลง นั่นคือ “หน้าต่างแห่งโอกาสของนโยบาย (Policy Windows of Opportunity)” ที่เป็นการเชื่อมต่อกระแสทั้ง 3 กระแส จนสนับสนุนให้เกิดความเห็นร่วมในสาธารณะและทำให้เกิดพลังทางการเมือง อย่างไรก็ตาม Kingdon ได้ให้ข้อโต้แย้งเพิ่มเติมที่ว่า การบรรจบกันของทั้ง 3 กระแสนั้นอาจมิใช่เกิดโดยบังเอิญเสมอไป หากแต่เกิดจากการผลักดันของ “ผู้ผลักดันนโยบาย” (policy entrepreneur) ด้วย เนื่องจากผู้ผลักดันนโยบายจะใช้ความสามารถในการกระตุ้นความสนใจให้ผู้กำหนดนโยบายได้ตระหนักถึงความสำคัญในการเปลี่ยนแปลงนโยบาย

ผู้ผลักดันนโยบายจึงมีบทบาทที่สำคัญอย่างยิ่งในทฤษฎีหลายกระแส หากพิจารณาถึงงานวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของผู้ผลักดันนโยบายทั้ง กระแสของปัญหา (problem stream) กระแสของนโยบาย (policy stream) และกระแสของการเมือง (politics stream) พบว่า ผู้ผลักดันนโยบายมีบทบาทดังต่อไปนี้

³ Kingdon เปรียบเสมือนเป็น “น้ำซूपก้นหม้อ” อันหมายถึงความคิดของผู้คนจะตกตะกอนอยู่ใต้ก้นหม้อ เพื่อรอจังหวะที่จะรอดตัวช่วยมาจนละลายซूपเหล่านั้น

กระแสของปัญหา (problem stream) ในกระแสนี้ผู้ผลักดันนโยบายจะมีอิทธิพลต่อการกำหนดปัญหา (Roberts & King, 1991) หรืออาจเรียกได้ว่าเป็น “นายหน้าของปัญหา” (the problem broker) ที่สร้างการรับรู้ปัญหาและให้ประเด็นปัญหาเป็นที่น่าสนใจผ่านกลวิธีการต่าง ๆ ดังเช่น การสร้างจุดเน้นไปที่เหตุการณ์โดยเฉพาะเพื่อสร้างความสนใจพิเศษ (Mallett & Cherniak, 2018) การใช้ข้อมูลที่เป็นมาตรฐานและสิ่งบ่งชี้ระดับความรุนแรงปัญหา การเปลี่ยนแปลงบรรทัดฐานทางสังคมผ่านอำนาจทางกฎหมาย ศิลธรรม หรือทางการเมือง (Maor, 2017) เป็นต้น เพื่อให้ผู้กำหนดนโยบายยอมรับในประเด็นของปัญหาและการให้คำนิยามของปัญหาถูกต้องตามกฎหมาย (Brouwer & Huitema, 2018) โดยที่นายหน้าของปัญหาที่ว่านี้ เป็นเครือข่ายวิชาชีพ (network of professionals) ที่เป็นผู้เชี่ยวชาญมีความรู้ความสามารถจนได้รับการยอมรับภายในโดเมนหรือภายในประเด็นปัญหานั้น อาทิ นักวิชาการ ข้าราชการ ผู้เชี่ยวชาญตามสาขาอาชีพ

กระแสของนโยบาย (Policy Stream) ในกระแสนี้ผู้ผลักดันนโยบายจะสร้างทางเลือกเชิงนโยบายแบบกว้างหรืออาจส่งเสริมนโยบายแบบเฉพาะ โดยมีวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหาผ่านนโยบาย (Boasson & Wettestad, 2014) บทบาทที่สำคัญของผู้ผลักดันนโยบายนั้น จะต้องสามารถแลกเปลี่ยนความรู้ใหม่ ๆ ที่เป็นข้อเสนอและทางเลือกในการออกแบบนโยบาย ตลอดจนข้อเสนอที่เป็นแนวปฏิบัติอย่างชัดเจน (Mukhtarov & Gerlak, 2013)

หรือการกำหนดโครงการนำร่องเพื่อพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายดังกล่าว อย่างไรก็ตามทักษะที่สำคัญของผู้ผลักดันนโยบายในกระแสนี้ จำต้องสร้างความน่าสนใจในทางเลือกนโยบายด้วยการกำหนดทางเลือกนั้นให้มีความเป็นไปได้ (Brouwer & Huitema, 2018) ในขณะเดียวกันก็อาจเสนอทางเลือกนโยบายที่ปฏิบัติได้ยากหรือเป็นไปได้ เพื่อให้ทางเลือกนโยบายที่ตนเองเสนอได้รับการสนับสนุน (Zhu, 2008) นอกจากนี้ ผู้ผลักดันนโยบายมักใช้ความสามารถในการกระตุ้นให้เห็นถึงความสำคัญของข้อเสนอเชิงนโยบายดังกล่าว ด้วยการสร้างความเป็นเจ้าของร่วม การเชื่อมโยงข้อเสนอดังกล่าวเข้ากับวาระทางการเมือง รวมถึงชี้ให้เห็นถึงคุณค่าทางศีลธรรมและคุณค่าทางวิชาชีพ โดยตัวแสดงที่เข้ามามีบทบาทในฐานะผู้ผลักดันนโยบายของกระแสนี้ อาจมาจากนายหน้าของปัญหา ข้าราชการ นักธุรกิจ ภาคประชาสังคม เป็นต้น นอกจากนี้ ผู้ผลักดันนโยบายอาจเป็นรูปแบบการรวมตัวและผนึกกำลังกันของเครือข่ายก็ได้ ซึ่งจะมีผลต่อความสามารถในการผลักดันนโยบาย (Zahariadis, 2003)

กระแสของบริบทการเมือง (politics stream) บทบาทที่สำคัญของผู้ผลักดันในกระแสนี้ หรืออาจเรียกได้ว่า “ผู้ผลักดันทางการเมือง” (political entrepreneur) จะต้องดำเนินการสนับสนุนข้อเสนอเชิงนโยบาย เพื่อให้ได้รับการตัดสินใจเชิงนโยบาย การจะได้รับการสนับสนุนในข้อเสนอเชิงนโยบายนี้หรือไม่นั้น ต้องขึ้นอยู่กับความพึงพอใจทางการเมือง

(political utility function) ข้อจำกัดทางสังคม การเมือง (socio-political constraints) และทุนทางการเมือง (political capital) (Christopoulos, 2006) เป็นสำคัญ ดังนั้น บทบาทของผู้ผลักดันทางการเมืองจากงานศึกษาวรรณกรรมต่างให้ข้อเสนอที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ประการแรก บทบาทของผู้ผลักดันทางการเมืองนั้นจะต้องเป็น “ผู้เสนอญัตติที่สำคัญ” (prime mover) (Goldfinch & Hart, 2003) ประการที่สอง ผู้ผลักดันทางการเมืองสามารถทำให้ข้อเสนอเชิงนโยบายให้กลายเป็น “ประเด็นทางการเมือง” (politicizing) (Hysing, 2009) และระดมความคิดเห็นผ่านสาธารณะ (Roberts & King, 1991) ประการที่สาม การใช้กลยุทธ์ต่าง ๆ เพื่อผลักดันนโยบายในทางการเมือง เช่น การใช้ประโยชน์จากกระบวนการตัดสินใจ (Zahariadis, 2003) การเจรจาต่อรอง และการชดเชยให้สิ่งอื่นแทน (side payments) (Herweg et al., 2015) โดยผู้ผลักดันทางการเมืองมักเป็นพรรคการเมือง นักการเมือง ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งทางการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ

ดังที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า บทบาทของผู้ผลักดันนโยบายนั้นต่างมีบทบาทสำคัญที่อยู่ในทุกกระแส (stream) คำถามสำคัญจึงอยู่ที่ว่า “บทบาทที่สำคัญของผู้ผลักดันนโยบายนั้นอยู่ที่กระแสใด” ความข้อนี้สามารถพิจารณาได้จาก Kingdon (1995) ให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมว่า ผู้ผลักดันนโยบายสามารถแสดงบทบาทในกระแสใดก็ได้ แต่บทบาทที่สำคัญประการหนึ่ง นั่นคือ ผู้ผลักดันนโยบายจะต้อง

โน้มน้าวและสามารถเชื่อมต่อกระแสที่มีความแตกต่างกันให้ผู้กำหนดนโยบายยอมรับข้อเสนอ นโยบายให้จนได้ แต่มีจุดเน้นย้ำที่ว่า “หน้าต่างแห่งโอกาส” เป็นสิ่งที่คาดเดาได้ยาก ดังนั้น บทบาทของผู้ผลักดันนโยบายจึงต้องพัฒนาพันธมิตรและพิจารณาทางเลือกของนโยบายล่วงหน้าเสมอ ตลอดจนต้องมีความยืดหยุ่นและสามารถปรับตัวให้เข้ากับบริบทแวดล้อมที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา สุดท้ายนี้ Kingdon (1995) ได้ตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า ผู้ผลักดันนโยบายนั้นจะมีเพียงไม่กี่รายที่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากบุคคลนั้นจะต้องใช้ทักษะและความเชี่ยวชาญในการเชื่อมต่อการเมืองเป็นสำคัญ ฉะนั้นแล้ว การทำงานร่วมกันภายในกระบวนการนโยบายจึงเป็นสิ่งที่สำคัญ เช่นเดียวกับ Exworthy และ Powell (2004) ได้ให้ข้อเสนอว่า การเปลี่ยนแปลงนโยบายที่มีประสิทธิภาพนั้นสามารถดำเนินการได้สำเร็จหากอาศัยบุคคลเพียงคนเดียว จึงจำเป็นที่จะต้องมีการสร้างพันธมิตรของกลุ่มผู้ผลักดัน” (a coalition of entrepreneurs) เพื่อสร้างพลังทางการเมืองในการผลักดันนโยบาย

1.2 นายหน้านโยบายในแนวคิด เครือข่ายพันธมิตรนโยบาย (policy broker in advocacy coalition framework)

แนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย (Advocacy Coalition Framework: ACF) เป็นแนวคิดที่วิเคราะห์นโยบายสาธารณะในบริบททางการเมืองอย่างเป็นระบบผ่านผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ (stakeholder) โดยตรง การทำความเข้าใจเกี่ยวกับระบบย่อยนโยบาย

(policy subsystem) นั้นจำเป็นต้องทำความเข้าใจถึงระบบความเชื่อด้วยเช่นกัน ด้วยเหตุที่การก่อตัวของกลุ่มพันธมิตรนโยบายนั้นเป็นการรวมกลุ่มที่เกิดจากความเชื่อและผลประโยชน์ร่วมกัน รวมถึงพยายามเข้ามามีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะผ่านทรัพยากรและเวทีต่าง ๆ (Weible & Sabatier, 2006) ซึ่งกรอบ ACF นี้เป็นการเชื่อมโยงบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในระดับมหภาค (macro-level) เข้ากับการวิเคราะห์รูปแบบของปัจเจกบุคคลในระดับจุลภาค (micro-level) และผสมผสานวิธีที่ดีที่สุดในการจัดการกับความหลากหลายของตัวแสดงในระบบย่อย จนนำไปสู่การเกิดเครือข่ายพันธมิตร หรือที่เรียกว่า “advocacy coalitions”

ในการตีความกระบวนการนโยบายสาธารณะผ่านกรอบ ACF นั้น จึงต้องพิจารณาดังถึง “ความเชื่อนโยบาย” (policy belief) ของแต่ละกลุ่มพันธมิตรเป็นสำคัญ เนื่องจากระบบความเชื่อเป็นสิ่งที่ยากต่อการเปลี่ยนแปลง หากเปลี่ยนแปลงความเชื่อของกลุ่มพันธมิตรได้ ย่อมนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบาย

อย่างไรก็ตาม ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายในระบบย่อยของนโยบายนั้น อาจเกิดขึ้นได้จาก ประการที่หนึ่ง การเปลี่ยนแปลงนโยบายมาจากเหตุการณ์ภายนอก (external events) ได้แก่ สภาพเศรษฐกิจและสังคม ความคิดเห็นสาธารณะ ตัวแสดงระหว่างความร่วมมือในภาครัฐ และการตัดสินใจเชิงนโยบายและผลกระทบจากระบบย่อยต่าง ๆ ของนโยบาย ประการที่สอง การเปลี่ยนแปลงจากการเรียนรู้ทางนโยบาย

(policy-oriented learning) เป็นการเปลี่ยนแปลงทางความคิดหรือความตั้งใจเชิงพฤติกรรม อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากประสบการณ์หรือการรับข้อมูลใหม่ ซึ่งสิ่งนั้นเกี่ยวข้องกับการบรรลุหรือแก้ไขวัตถุประสงค์ของนโยบาย ประการที่สาม การเปลี่ยนแปลงนโยบายจากเหตุการณ์ภายในระบบย่อย (internal subsystem events) เป็นเรื่องของความล้มเหลวในการทำงานภายในระบบย่อยในสถานการณ์ปัจจุบัน และประการที่สี่ การเปลี่ยนแปลงอันเป็นผลที่สืบเนื่องจากการเปลี่ยนแนวทางแก้ปัญหา และการเจรจาต่อรองของสมาชิกเครือข่ายพันธมิตรสองกลุ่มขึ้นไป เป็นผลมาจากกระบวนการเรียนรู้ทางนโยบายที่มีการอำนวยความสะดวกข้ามเครือข่ายพันธมิตรผ่านการจัดตั้งกลไกเชิงสถาบัน เพื่อให้พันธมิตรสามารถเจรจาต่อรองและสามารถกำหนดข้อตกลงร่วมกันได้ (Weible et al., 2009) ซึ่งเงื่อนไขสำคัญที่ส่งผลต่อโอกาสในการเปลี่ยนแปลงทางนโยบาย ประกอบด้วย การบังคับขู่เข็ญ ผู้นำที่มีประสิทธิภาพ การตัดสินใจบนพื้นฐานของเอกฉันท์ แหล่งเงินทุนสนับสนุนที่หลากหลาย ระยะเวลาของกระบวนการ และความมุ่งมั่นของสมาชิก การมุ่งเน้นประเด็นเชิงรูปธรรม การสร้างความไว้วางใจ พื้นที่ในการแสดงความคิดเห็นของสมาชิก (Weible & Sabatier, 2006) ผ่านการกระตุ้นให้ตัวแสดงต่าง ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในนโยบาย ซึ่งผู้ที่มีบทบาทหน้าที่เป็น “นายหน้านโยบาย (Policy Broker)” จะเป็นตัวกลางทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยพันธมิตรแต่ละฝ่ายเป็นสำคัญ

แม้ว่า ACF จะไม่ได้อธิบายถึงบทบาทเฉพาะเจาะจงของ “นายหน้านโยบาย (policy broker)” แต่งานศึกษาที่ใช้กรอบ ACF ยอมรับว่า นายหน้านโยบาย (policy broker) ถือเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ส่งผลต่อความเชื่อในระบบย่อยของนโยบาย (Mintrom & Norman, 2009) ดังเช่น ในงานศึกษาของ Sabatier (1999) มองว่า นายหน้านโยบาย (Policy Broker) มีบทบาทสำคัญในการสร้างเสถียรภาพของระบบย่อยนโยบายด้วยการสร้างความประนีประนอมที่ยอมรับได้ระหว่างกลุ่มพันธมิตรที่เป็นคู่แข่งกัน รวมไปถึงทำหน้าที่หลักในการตีความและแปลเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เช่น แรงแรงจากภายนอกทั้งทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม ตลอดจนการให้คำแนะนำองค์ความรู้ใหม่ (Nohrstedt, 2011) และการส่งเสริมการเรียนรู้ (Mintrom & Vergari, 1996) เพื่อทำให้ระบบความเชื่อของกลุ่มพันธมิตรเกิดการเรียนรู้ระหว่างกัน ถึงแม้ว่าการเรียนรู้มักเกิดขึ้นภายในระบบย่อยเดียวกันก็ตาม แต่อาจก้าวข้ามขอบเขตของระบบย่อยได้เช่นกัน (Weible et al., 2009) ดังนั้น บทบาทของนายหน้านโยบาย (policy broker) จึงต้องสร้างความต้องการในการแก้ไขปัญหาเชิงบูรณาการร่วมด้วย โดยที่นายหน้านโยบายจะต้องอำนวยความสะดวกในการจัดหาแนวทางเชิงกลยุทธ์ และเป็นกลางทางการเมืองในการแก้ปัญหา นโยบายที่ต้องเชื่อมประสานข้อมูลระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับกลุ่มพันธมิตร (Weible & Sabatier, 2006) ซึ่ง Koebele (2016) ชี้ให้เห็นเพิ่มเติมว่า การสร้างพื้นที่ความร่วมมือผ่านการ

พบปะของตัวแสดงหลายครั้งจะช่วยเอื้อให้เกิดการเรียนรู้และสร้างความไว้วางใจระหว่างกลุ่มพันธมิตรเพิ่มมากขึ้น

นอกจากนี้ นายหน้านโยบาย (policy broker) จะดำเนินการกำหนดกรอบปัญหาและกรอบการจัดการปัญหา เพื่อให้ระบบย่อยของกลุ่มพันธมิตรมีระบบความเชื่อร่วมกัน รวมไปถึงบทบาทที่กำหนดกฎการตัดสินใจตามฉันทามติ (consensus-based decision rules) เพื่อแสดงให้เห็นว่า เป็นผู้หน้าที่เป็นกลาง (impartial leadership) มีทักษะในการเจรจาต่อรอง (negotiation skills) เป็นนักระดมทุน (funding) และมีความมุ่งมั่น (commitment) (Sabatier & Weible, 2007) ในขณะที่อีกแง่มุมหนึ่งเห็นว่า นายหน้านโยบายอาจดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ตนเองเป็นสำคัญ (Ingold & Varone, 2011) เนื่องจากภายในระบบย่อยของนโยบายนั้น นายหน้านโยบายมิได้เป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มพันธมิตรและมิได้มีความเชื่อมโยงต่อระบบความเชื่อหลัก (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993)

2. จุดต่างจุดร่วมของผู้ผลักดันนโยบายและนายหน้านโยบายทั้งทฤษฎีหลายกระแส (Multiple Stream) และแนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย (Advocacy Coalition Framework)

ผู้เขียนจะชี้ให้เห็นถึง จุดต่างจุดร่วมของผู้ผลักดันนโยบายและนายหน้านโยบายทั้งทฤษฎีหลายกระแส (Multiple Stream) และแนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย (Advocacy Coalition Framework) ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1: จุดต่างจุดร่วมของผู้ผลักดันนโยบายทั้งทฤษฎีหลายกระแส (Multiple Stream) และ นายหน้านโยบายในแนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย (Advocacy Coalition Framework)

ประเด็น	ทฤษฎีหลายกระแส (Multiple Stream)	แนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย (Advocacy Coalition Framework)
ระดับการวิเคราะห์	ระดับมหภาค (Macro-level)	ระดับกลาง (Meso-level)
เงื่อนไขที่จำเป็นในการเปลี่ยนแปลงนโยบาย	ประเด็นที่อยู่ในความสนใจมีอิทธิพลต่อผู้กำหนดนโยบาย	ความคิดมีอิทธิพลต่อความเชื่อของนโยบาย
ปัจจัยกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบาย	การมีจุดเน้นไปที่เหตุการณ์ เพื่อเชื่อมโยงกระแสปัญหา กระแสนโยบาย และกระแสทางการเมืองให้เป็นประเด็นที่อยู่ในความสนใจ	<ul style="list-style-type: none"> เหตุการณ์ภายนอก การเรียนรู้ทางนโยบาย เหตุการณ์ภายในระบบย่อย ผลที่เกิดจากการเปลี่ยนแนวทางแก้ปัญหาและการเจรจาต่อรองของสมาชิกเครือข่าย
บทบาทเชิงกลยุทธ์ของผู้ผลักดันนโยบาย	<ul style="list-style-type: none"> สร้างการรับรู้ปัญหาและให้ประเด็นปัญหาเป็นที่น่าสนใจ สร้างข้อเสนอและทางเลือกในการออกแบบนโยบาย เป็น “ผู้เสนอญัตติที่สำคัญ” (prime mover) การทำให้ข้อเสนอเชิงนโยบายกลายเป็น “ประเด็นทางการเมือง” การใช้กลยุทธ์ต่าง ๆ เพื่อผลักดันนโยบายในทางการเมือง 	<ul style="list-style-type: none"> การสร้างเสถียรภาพของกลุ่มพันธมิตรในระบบย่อยนโยบาย การตีความและแปลเหตุการณ์ต่าง ๆ จากภายนอก การให้คำแนะนำความรู้ใหม่และการส่งเสริมการเรียนรู้ การกำหนดกรอบปัญหาและการจัดการปัญหา การอำนวยความสะดวกในการจัดหาแนวทางเชิงกลยุทธ์ การกำหนดกฎการตัดสินใจตามฉันทามติ
ทักษะของผู้ผลักดันนโยบาย	<ul style="list-style-type: none"> การโน้มน้าวและการเชิญชวน มีทุนทางการเมือง มีความยืดหยุ่นและสามารถปรับตัวให้เข้ากับบริบทแวดล้อม มีทักษะในการเจรจาต่อรอง 	<ul style="list-style-type: none"> นักประนีประนอม เป็นผู้นำที่เป็นกลาง มีทักษะในการเจรจาต่อรอง เป็นนักระดมทุน มีความมุ่งมั่น

ที่มา: รวบรวมโดยผู้เขียน

จากตารางที่ 1 สามารถอธิบายจุดต่างของผู้ผลักดันนโยบายทั้งทฤษฎีหลายกระแส (Multiple Stream) และนายหน้านโยบายในแนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย (Advocacy Coalition Framework) ได้ดังนี้

ประการแรก ระดับการวิเคราะห์นโยบายที่แตกต่างกัน ในมุมมองของทฤษฎีหลายกระแส (Multiple Stream) มุ่งเน้นไปที่การวิเคราะห์นโยบายระดับมหภาค (macro-level) ที่หยิบยกหรือนำประเด็นปัญหาของสังคมขึ้นมาเสนอเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาาร่วมกันของสาธารณะผ่านการจัดทำวาระนโยบาย (agenda setting) ในขณะที่แนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย (Advocacy Coalition Framework) มุ่งเน้นไปที่การวิเคราะห์นโยบายระดับกลาง (meso-level) เป็นการวิเคราะห์นโยบายไปที่ “ระบบย่อยของนโยบาย” (policy subsystem) ซึ่งระบบย่อยของนโยบายนี้เป็นกลุ่มของพันธมิตรที่มีความเชื่อ บรรทัดฐาน และทรัพยากรที่แตกต่างกัน โดยแต่ละบุคคลต่างมีความเชี่ยวชาญในประเด็นหลักของนโยบาย (policy domain) และใช้เครือข่ายเป็นตัวขับเคลื่อนและนำเสนอความคิด เพื่อผลักดันนโยบายบนฐานความคิดและความเชื่อทางนโยบายเป็นสำคัญ

ประการที่สอง เจาะลึกที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบาย จากมุมมองของทฤษฎีหลายกระแส (Multiple Stream) มีจุดเน้นไปที่การสร้างประเด็นปัญหาให้อยู่ในความสนใจของผู้กำหนดนโยบาย ดังที่ Hysing (2009) เสนอว่า ผู้ผลักดันทางการเมืองต้องทำให้ข้อเสนอเชิงนโยบาย กลายเป็น “ประเด็น

ทางการเมือง” (politicizing) ในขณะที่แนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย (Advocacy Coalition Framework) ต่างมีจุดเน้นในการเปลี่ยนแปลงนโยบายผ่านการปรับเปลี่ยนความคิดของแต่ละกลุ่มพันธมิตร ทำให้บทบาทของนายหน้านโยบายจึงต้องสร้างกลยุทธ์ให้กลุ่มพันธมิตรเกิดการรวมกลุ่มและเป็นตัวกลางที่ประสานความสัมพันธ์ระหว่างพันธมิตรผ่านการพูดคุย การจัดการปัญหา การสร้างความเข้าใจ และเน้นไปที่การส่งเสริมการเรียนรู้ให้เกิดเป็นระบบความเชื่อของกลุ่ม

ประการที่สาม การแสดงบทบาทของผู้ผลักดันทางนโยบายและนายหน้านโยบายต่างกัน เนื่องจากมี “กลุ่มเป้าหมาย” ต่างกัน โดยทฤษฎีหลายกระแส (Multiple Stream) มุ่งกลุ่มเป้าหมายไปที่กลุ่มผู้เชี่ยวชาญ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลและข้อเสนอเชิงเทคนิคเกี่ยวกับการนำเสนอประเด็นปัญหาและการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหา รวมถึงกลุ่มผู้มีอิทธิพลต่าง ๆ ที่มีผลต่อการตัดสินใจแก่กลุ่มผู้กำหนดนโยบายเป็นสำคัญ ในขณะที่แนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย (Advocacy Coalition Framework) จะมุ่งไปที่กลุ่มเป้าหมายซึ่งเป็นตัวแสดงของกลุ่มพันธมิตรที่อยู่ภายใต้ประเด็นหลักของนโยบาย (policy domain) นั้น ๆ เนื่องจากในประเด็นหลักของนโยบายนั้นจะจำแนกได้ออกเป็นระบบย่อย ๆ เรียกว่า “ระบบย่อยของนโยบาย” และในระบบย่อยของนโยบายที่ว่านี้จะประกอบไปด้วยกลุ่มพันธมิตรเครือข่ายประมาณ 1-5 กลุ่ม ซึ่งแต่ละกลุ่มเครือข่ายต่างมีการแข่งขัน

ซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ Kingdon (1995) ได้ชี้ให้เห็นเพิ่มเติมว่า ผู้ผลักดันนโยบายในทฤษฎีหลายกระแสมีบทบาทเชิงกลยุทธ์มากกว่านายหน้านโยบายในแนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย เนื่องจากท่ามกลางกระบวนการนโยบายที่มีความวุ่นวายและความคลุมเครือ ผู้ผลักดันนโยบายจะต้องใช้กลยุทธ์ในการสร้างประเด็นปัญหาและข้อเสนอเชิงนโยบายให้มีความน่าสนใจ ดังนั้น บทบาทของผู้ผลักดันนโยบายในทฤษฎีหลายกระแส จึงมิใช่เพียงแค่ผู้ที่สนับสนุนในวิธีการจัดการปัญหาเท่านั้น หากแต่เป็นเสมือน “นายหน้าในการเข้าถึงผู้มีอำนาจ” (power brokers) และเป็น “ผู้ที่ควบคุมปัญหา” (manipulators of problematic preferences)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าทั้งผู้ผลักดันนโยบายและนายหน้านโยบายทั้งในทฤษฎีหลายกระแส (multiple stream) และแนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย (advocacy coalition framework) ต่างมีจุดต่างดังที่กล่าวมาแล้วในประเด็นข้างต้นนั้น แต่กลับพบว่า ทฤษฎีทั้งสองนั้นต่างมีจุดร่วม ดังต่อไปนี้

ประการแรก แม้ว่าด้วยเงื่อนไขของการกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายดังที่กล่าวไปในตอนต้นว่า ทฤษฎีหลายกระแส (Multiple Stream) มีจุดเน้นไปที่เหตุการณ์เพื่อให้ประเด็นปัญหาได้รับคนสนใจ ในขณะที่แนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย (Advocacy Coalition Framework) มีจุดเน้นไปที่ความคิดเพื่อก่อให้เกิดระบบความเชื่อของพันธมิตร แต่ประเด็นดังกล่าวกลับมีจุดร่วมที่สำคัญนั่นคือ บทบาทเชิงกลยุทธ์ของผู้ผลักดันนโยบาย

ทั้ง 2 ทฤษฎี ต่างมองว่า บทบาทในการกำหนดกรอบปัญหาและการจัดการปัญหา ถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญในกระบวนการนโยบายทั้งสองระดับ

ประการที่สอง ผู้ผลักดันนโยบายในทฤษฎีหลายกระแส (Multiple Stream) และแนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย (Advocacy Coalition Framework) ต่างมีวัตถุประสงค์ในการสร้างพันธมิตรเอกเช่นเดียวกัน โดยในทฤษฎีหลายกระแสสร้างพันธมิตรผ่านการโน้มน้าว เชิญชวน และการชี้ให้เห็นถึงการเสียผลประโยชน์ที่จะได้รับหากไม่มีการเข้าร่วม ในขณะที่แนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย มุ่งสร้างพันธมิตรผ่านระบบความเชื่อทางนโยบาย

ประการที่สาม ทั้ง 2 ทฤษฎีต่างมีจุดร่วมที่ว่า “เหตุการณ์ภายนอก” ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ซึ่งในทฤษฎีหลายกระแส บทบาทของผู้ผลักดันนโยบายจะนำเหตุการณ์ภายนอกมาเป็นตัวเชื่อมต่อระหว่างกระแสเข้าด้วยกัน ส่วนแนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย มองว่าเหตุการณ์ภายนอกส่งผลให้เกิดระบบความเชื่อหรือการเรียนรู้ทางนโยบาย

ด้วยประเด็นทั้งหมดที่กล่าวมานี้จึงสะท้อนให้เห็นถึงจุดต่างและจุดร่วมของผู้ผลักดันนโยบายในทฤษฎีหลายกระแส (Multiple Stream) และนายหน้านโยบายในแนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย (Advocacy Coalition Framework) ในลำดับถัดไปจะเป็นการอธิบายกรณีศึกษาการผลักดันพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 กรณีศึกษาตัวอย่าง

ที่ยกมานี้ ผู้เขียนต้องการจะชี้ให้เห็นว่า บทบาทของผู้ผลักดันนโยบายและบทบาทของนายหน้านโยบายนั้น ต่างมีบทบาทที่สำคัญอย่างไรในกระบวนการนโยบาย ตลอดจนเหตุการณ์ภายนอก ดังเช่น บริบททางการเมืองต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลาส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงในการผลักดันพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 อย่างไรบ้าง ดังจะกล่าวถึงในลำดับถัดไป

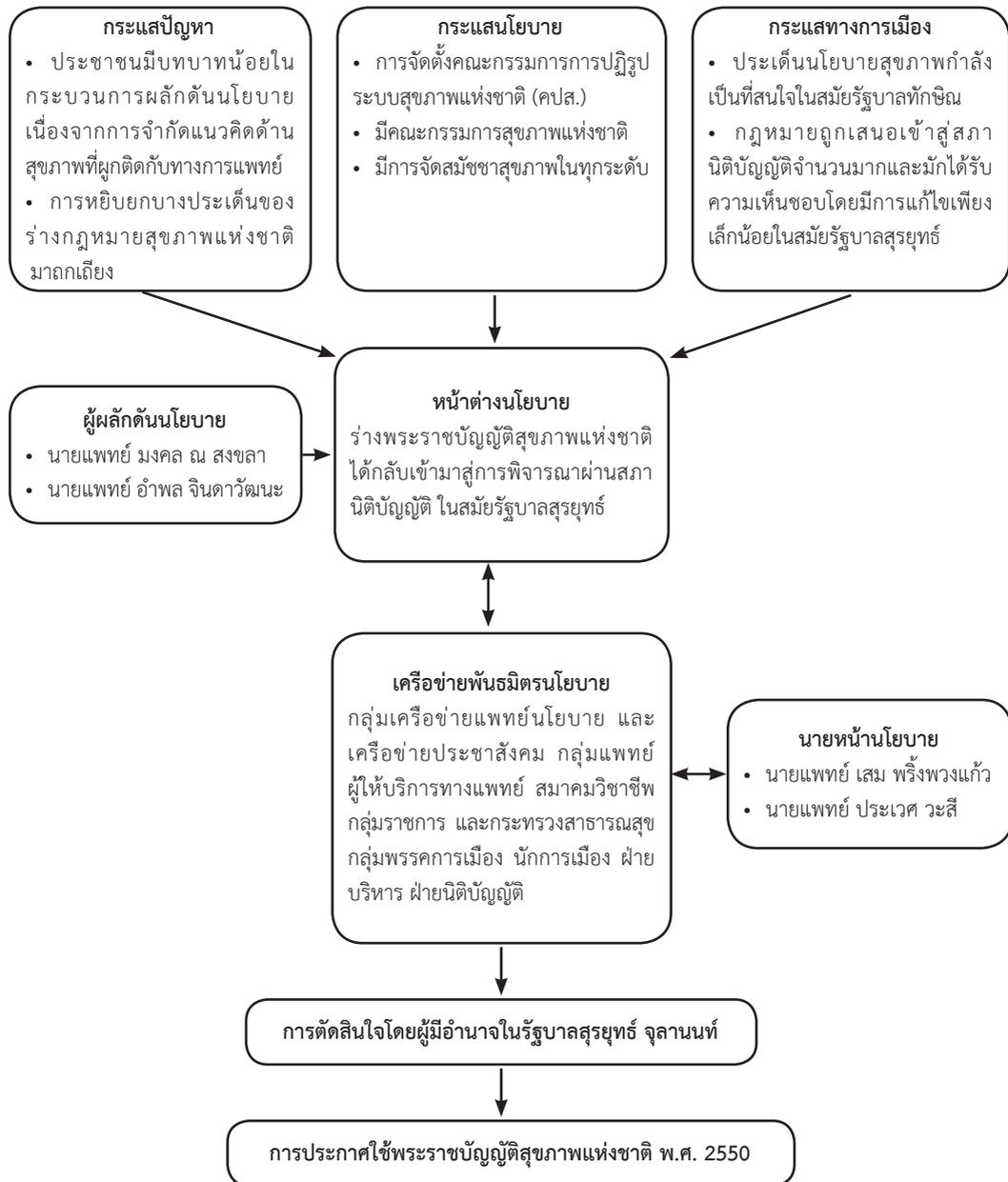
3. กรณีศึกษาการผลักดันพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550

ผู้เขียนได้วิเคราะห์จากงานศึกษาของ วรัญญู เสนาสู (Waranyoo Senasu, 2016) ซึ่งให้ข้อสรุปไว้ว่า พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาตินั้น ริเริ่มจากแนวคิดด้านสุขภาพที่มีได้จำกัดอยู่ที่ทางการแพทย์และสาธารณสุข แต่กลับเป็นสุขภาวะที่เป็นของคน ครอบครัว ชุมชน และสังคม โดยเส้นทางของพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาตินี้ได้มีจุดกำเนิดมาจากการหยิบยกขึ้นมาพิจารณาในช่วงกระแสการปฏิรูป

ทางการเมืองและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แต่กลับเริ่มเห็นเด่นชัดมากขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2543 ผ่านคณะกรรมการสาธารณสุขของวุฒิสภา จนมาถึงรัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งในปี พ.ศ. 2548 ที่แม้จะเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ แต่ในท้ายที่สุดกลับเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นอันตกไป อันเนื่องมาจากการยุบสภา จนกระทั่งภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2549 ภายใต้การบริหารของรัฐบาลพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้นำมาสู่ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้และมีการพิจารณาประกาศใช้เป็นกฎหมายอย่างเป็นทางการในที่สุด

เมื่อกลับมาพิจารณาถึงพลวัตและความเป็นมาของการผลักดันพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ ตลอดจนบทบาทของผู้ผลักดันนโยบายและบทบาทของนายหน้านโยบายนี้ สามารถอธิบายได้ผ่านทฤษฎีหลายกระแส ดังภาพที่ 1

ภาพที่ 1: การผลักดันพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550



จากภาพที่ 1 สามารถอธิบายได้ดังนี้
กระแสปัญหา ในช่วงยุคก่อนรัฐบาลทักษิณ เกิดปฏิรูปทางการเมืองจนนำไปสู่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวขยายขอบเขตสิทธิและเสรีของประชาชนมากขึ้น ต่อมาในยุครัฐบาล

ทักษิณ การผลักดันกฎหมายสุขภาพแห่งชาติ ในช่วงนี้ไม่ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นที่น่าสนใจ เนื่องจากนโยบายโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรคได้รับความสนใจอย่างมาก จนกระทั่งสมัยรัฐบาลสุรยุทธ์ เริ่มมีการหยิบยกบางประเด็นของร่างกฎหมายสุขภาพแห่งชาติขึ้นมาถกเถียงกันในสังคมแต่ก็ยังคงอยู่ในวงจำกัด ซึ่งผลสะท้อนในสถานการณ์นี้เห็นว่าประชาชนมีบทบาทน้อยในกระบวนการผลักดันนโยบาย เนื่องจากการปฏิรูปสุขภาพถูกกำกับด้วยวิถีคิดทางการแพทย์และการถกเถียงในมิติทางการคลังมากกว่าการจัดการสุขภาพทั้งระบบ จึงจำเป็นต้องขยายมิติของคำว่า “การปฏิรูปสุขภาพ” ให้ครอบคลุมทั้งระบบ เพื่ออาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง

กระแสนโยบาย ในปี พ.ศ. 2543 มีความต้องการผลักดันให้เกิดการปฏิรูประบบสุขภาพ โดย ศาสตราจารย์.นพ. ประสพ รัตนากร และ ศาสตราจารย์.นพ. เกษม วัฒนชัย ซึ่งเป็นผู้นำเสนอรายงานระบบสุขภาพแห่งชาติ ข้อเสนอการปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ ทำให้คำจำกัดความเกี่ยวกับสุขภาพมีนิยามที่กว้างออกไปจากเดิมประกอบกับสถานการณ์ในการแก้ไขปัญหาสุขภาพที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ส่งผลให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการการปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ (คปส.) ขึ้น และมีคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติทำหน้าที่ในการเป็นกลไกเชื่อมโยงภาคส่วนต่าง ๆ ให้เข้ามาพัฒนานโยบายสาธารณะต่อมาในสมัยรัฐบาลทักษิณ เริ่มมีการจัดสมัชชาสุขภาพในทุกระดับ เพื่อรับฟังข้อเสนอและ

ข้อคิดเห็นต่อการยกร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติมากขึ้นหลังจากนั้นนายแพทย์มงคล ณ สงขลา ซึ่งเป็นปลัดกระทรวงสาธารณสุข และมีความใกล้ชิดกับเครือข่ายปฏิรูปสุขภาพ ได้เข้ามารับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขในรัฐบาลสุรยุทธ์ ทำให้เกิดการส่งต่อร่างกฎหมายเข้าสู่สภานิติบัญญัติในที่สุด

กระแสทางการเมือง ในช่วงสมัยรัฐบาลทักษิณ ประเด็นนโยบายสุขภาพกำลังเป็นที่สนใจ โดยในปี พ.ศ. 2545 นายกรัฐมนตรีได้ให้สัญญาประชาคมว่ารัฐบาลจะเป็นเจ้าภาพในการผลักดันร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ แทนภาคประชาชน แต่กลับเกิดรัฐประหารในช่วงปี พ.ศ. 2549 ทำให้รัฐบาลสุรยุทธ์ที่เข้ามาบริหารประเทศในช่วง ณ ขณะเวลานั้นมีกฎหมายจากส่วนราชการถูกเสนอเข้าสู่สภานิติบัญญัติจำนวนมาก ด้วยข้อจำกัดในด้านระยะเวลาทำให้กฎหมายส่วนใหญ่ไม่ได้รับความเห็นชอบโดยมีการแก้ไขเพียงเล็กน้อย

ผลลัพธ์ของความความสำเร็จที่นำไปสู่การประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 เป็นผลมาจาก “ผู้ผลักดันนโยบาย” (policy entrepreneur) คนสำคัญ คือ นพ. มงคล ณ สงขลา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข (พ.ศ. 2550) และนพ. อัมพล จินดาวัฒน์ เลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข (พ.ศ. 2550) ซึ่งบทบาทของท่านทั้งสองนั้นพยายามที่จะเกาะเกี่ยวกับชั่วโมงทางการเมืองเพื่อที่จะทำให้ข้อเสนอเชิงนโยบายของกลุ่มได้รับการขับเคลื่อนด้วยการใช้กลยุทธ์ในการเข้าไปมีบทบาททางการเมือง

ทั้งในระดับชาติและการเมืองท้องถิ่น รวมถึงมีการเชื่อมความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองที่สำคัญโดยไม่เลือกข้างทางการเมืองชัดเจน เป็นลักษณะของการเข้าหาผู้มีอำนาจ เพื่อให้แนวคิดและความต้องการของกลุ่มตนสัมฤทธิ์ผล อาจกล่าวได้ว่า ทูบทางการเมือง (political capital) (Christopoulos, 2006) ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ข้อเสนอเชิงนโยบายได้รับการตัดสินใจจนนำไปสู่ผลสำเร็จของการผลักดันนโยบาย

นอกจากนี้ บทบาทของกลุ่มพันธมิตรในระบบย่อยนโยบาย (policy subsystem) ก็มีส่วนสำคัญในการผลักดันกฎหมายสุขภาพแห่งชาติด้วยเช่นกัน ได้แก่ กลุ่มเครือข่ายแพทย์นโยบาย และเครือข่ายประชาสังคม กลุ่มแพทย์ผู้ให้บริการทางแพทย์ สมาคมวิชาชีพ กลุ่มราชการ และกระทรวงสาธารณสุข กลุ่มพรรคการเมือง นักการเมือง ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ โดยทุกกลุ่มพันธมิตรต่างเข้ามามีบทบาทในการแสดงความคิดเห็นตามความเชื่อภายใต้แนวคิดระบบสุขภาพใหม่ ซึ่งผู้ที่เป็น “นายหน้านโยบาย” (policy broker) ที่ให้การยอมรับของแต่ละกลุ่มพันธมิตร คือ นพ. เสม พริ้งพวงแก้ว และ นพ. ประเวศ วะสี ต่างมีบทบาทในการประนีประนอมและมีการประสานรูปแบบการทำงานร่วมกัน ในแง่นี้หมายถึง การขับเคลื่อนด้วยกลุ่มเครือข่ายแพทย์นั้นถือเป็นการขับเคลื่อนของคนกลุ่มใหม่ที่มีองค์กรภาคประชาสังคมเข้ามาร่วมจำนวนมาก ทำให้การปฏิบัติงานร่วมกันมีความแตกต่างไปจากเดิมแต่ก็มีได้ละทิ้งรูปแบบการทำงานไปเสียทีเดียว บทบาท

ของนายหน้านโยบายอย่าง นพ. เสมและ นพ. ประเวศ จึงพยายามรักษาความสัมพันธ์และบรรยากาศของการทำงานไม่ให้เกิดความขัดแย้งและคุกคามกัน

4. บทสรุป

ผู้ผลักดันนโยบาย (policy entrepreneur) จึงเปรียบเสมือน “ตัวแทนในการจัดทำนโยบาย” (agency policy making) ที่กำหนดความคิดและส่งต่อความคิดของกลุ่มให้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายผู้ผลักดันนโยบายในทฤษฎีหลายกระแส (Multiple Stream) มีบทบาทในการสร้างการรับรู้ปัญหาในระดับวงกว้าง การสร้างข้อเสนอเพื่อเป็นทางเลือกนโยบายในการแก้ไขปัญหา ตลอดจนทำให้ปัญหาเหล่านั้นกลับเป็นประเด็นปัญหาที่น่าสนใจผ่านการใช้กลยุทธ์และวิธีการต่าง ๆ ดังเช่น การเกาะเกี่ยวกับขั้วอำนาจทางการเมือง และการเชื่อมความสัมพันธ์โดยไม่เลือกข้างทางการเมืองดังกรณีศึกษา ถือเป็นกลยุทธ์หนึ่งที่ทำให้นโยบายได้รับการขับเคลื่อนและได้รับการผลักดันจนเป็นผลสำเร็จ ในขณะที่นายหน้านโยบายในแนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย (Advocacy Coalition Framework) มีบทบาทที่สำคัญในการสร้างเสถียรภาพของกลุ่มพันธมิตรในระบบย่อยนโยบายและส่งเสริมการเรียนรู้ทางนโยบาย เพื่อร้อยรัดความคิดที่มีอิทธิพลต่อความเชื่อหลักของนโยบาย อย่างไรก็ตาม จุดร่วมที่สำคัญของทฤษฎีทั้งสองนั้น คือ บทบาทในการมุ่งสร้างพันธมิตรของนโยบาย และการปรับตัวของผู้ผลักดันนโยบายและ

นายหน้านโยบาย เมื่อเผชิญต่อ “เหตุการณ์ภายนอก” อย่างบริบททางการเมือง ไม่ว่าจะ เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และการเปลี่ยนผ่านของรัฐบาลในแต่ละ ระยะเวลาทั้งรัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร และรัฐบาลพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ ถือเป็น ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ดังกรณีศึกษาการผลักดันพระราชบัญญัติ สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 นี้

5. ข้อเสนอแนะในเชิงทฤษฎี

ผู้เขียนมีข้อเสนอที่สำคัญต่อผู้ผลักดัน นโยบายกับนายหน้านโยบายทั้งในทฤษฎี หลายกระแส (Multiple Stream) และแนวคิด เครือข่ายพันธมิตรนโยบาย (Advocacy Coalition Framework) กล่าวคือ

ประการแรก บทบาทของผู้ผลักดันนโยบาย กับนายหน้านโยบายต่างเป็นบทบาทที่เกื้อหนุน ซึ่งกัน ด้วยเหตุผลที่ว่า บทบาทนายหน้านโยบาย (policy broker) เป็นเสมือนผู้อำนวยความสะดวกและส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ในระบบ ย่อยของนโยบายผ่านความคิดเป็นสำคัญ จนทำให้เกิดความเชื่อของนโยบายของกลุ่ม พันมิตร ซึ่งกลุ่มพันธมิตรดังกล่าวจะอยู่ใน ระบบย่อยของนโยบายหนึ่ง ๆ ซึ่งระบบย่อย ของนโยบายนี้เองถือเป็นส่วนสำคัญที่สนับสนุน กระแสนโยบายในฐานะกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ ในประเด็นนโยบายหลัก ดังนั้น บทบาทของ นายหน้านโยบายและบทบาทของผู้ผลักดัน นโยบายจึงควรทำงานเชื่อมต่อกันและกัน นอกจากนี้ ในอีกแง่มุมหนึ่งกลุ่มพันธมิตรเหล่านี้

อาจรับบทเป็น “ผู้ผลักดันนโยบาย” (policy entrepreneur) เสียเอง ดังที่ Zahariadis (2003) ชี้ให้เห็นว่า ผู้ผลักดันนโยบายอาจเป็น รูปแบบการรวมตัวและผนึกกันของเครือข่าย ก็ได้ซึ่งจะมีผลต่อความสามารถในการผลักดัน นโยบายให้บรรลุผลสำเร็จ

ประการที่สอง การใช้แนวคิดเครือข่าย พันมิตรนโยบาย (Advocacy Coalition Framework) มาอธิบายถึงบทบาทของการ รวมกลุ่มพันธมิตรยังคงมีข้อจำกัด ด้วยเหตุผล ที่ว่า แนวคิดดังกล่าวอยู่บนฐานของการรวมกลุ่ม ของพันธมิตรที่มีพื้นที่ในการเจรจาต่อรองและ แลกเปลี่ยนอย่างเสรีผ่านความคิดความเชื่อของ นโยบาย ซึ่งบริบทแวดล้อมทางการเมืองย่อม มีผลสำคัญต่อการรวมกลุ่มและการเคลื่อนไหว ทางนโยบาย ดังนั้น ความต่อเนื่องของระบอบ การเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลให้ตัวแสดงต่าง ๆ ได้ เข้าไปมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายและ การเปลี่ยนแปลงทางนโยบาย

ประการที่สาม ในการอธิบายถึงบทบาท ของผู้ผลักดันนโยบายและนายหน้านโยบาย ควรใช้ทฤษฎีอื่นเข้ามาช่วยอธิบายด้วย ดังเช่น ทฤษฎีการสร้างเรื่องเล่าทางนโยบาย (narrative policy analysis) ที่สามารถอธิบายถึง การผลักดันเชิงนโยบายในการสร้างเรื่องเล่า การสร้างความหมายในประเด็นที่เกี่ยวข้อง ต่อนโยบาย เพื่อให้สังคมเปลี่ยนแปลงและยอมรับ การมีอยู่ของประเด็นปัญหา ซึ่งการสร้างเรื่องเล่า ที่ว่านี้ย่อมส่งผลต่อวิถีคิด โลกทัศน์ และ ความเข้าใจเปลี่ยนแปลงไปด้วยเช่นกัน ©

บรรณานุกรม

- Boasson, E. L., & Wettestad, J. (2014). Policy invention and entrepreneurship: Bankrolling the burying of carbon in the EU. *Global Environmental Change*, 29, 404–412.
- Brouwer, S., & Huitema, D. (2018). Policy entrepreneurs and strategies for change. *Regional Environmental Change*, 18(5), 1259–1272.
- Christopoulos, D. C. (2006). Relational attributes of political entrepreneurs: A network perspective. *Journal of European Public Policy*, 13(5), 757–778.
- Exworthy, M. & M. Powell. (2004). ‘Big Windows and Little Windows: Implementation in the “Congested State”’, *Public Administration*, 82, 2, 263–81
- Goldfinch, S., & Hart, P. T. (2003). Leadership and institutional reform: Engineering macroeconomic policy change in Australia. *Governance*, 16(2), 235–270.
- Herweg, N., Huß, C., & Zohlnhöfer, R. (2015). Straightening the three streams: Theorising extensions of the multiple streams framework. *European Journal of Political Research*, 54(3), 435–449.
- Hysing, E. (2009). Greening transport-explaining urban transport policy change. *Journal of Environmental Policy and Planning*, 11(3), 243–261.
- Ingold, Karin, & Frederic Varone. (2011). “Treating Policy Brokers Seriously: Evidence from the Climate Policy.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 22 (2): 319-346.
- John, p. (2003). ‘Is There Life after Policy Streams, Advocacy Coalitions, and Punctuations: Using Evolutionary Theory to Explain Policy Change?’, *Policy Studies Journal*, 31, 4, 481-98.
- King, D. & R. Hansen. (1999). ‘Experts at Work: State Autonomy, Social Learning and Eugenic Sterilization in 1930s Britain’, *British Journal of Political Science*, 29, 1, 77-107.
- Kingdon, J. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policy*. New York: HarperCollins.
- Koebele, E. (2016). *Using the advocacy coalition framework to understand collaborative policy processes*. Paper presented at the Western Political Science Association Conference, San Diego, California, 24–26 March.

- Mallett, A., & Cherniak, D. (2018). Views from above: Policy entrepreneurship and climate policy change on electricity in the Canadian Arctic. *Regional Environmental Change*, 18(5), 1323–1336.
- Maor, M. (2017). Policy entrepreneurs in policy valuation processes: The case of the coalition for environmentally responsible economies. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 35(8), 1401–1417.
- Mintrom, M. (1997). ‘Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation’, *American Journal of Political Science*, 41, 3, 738-70.
- Mintrom, M., & Norman, p. (2009). Policy entrepreneurship and policy change. *Policy Studies Journal*, 37(4), 649-667.
- Mintrom, M., & Vergari, S. (1996). Advocacy coalitions, policy entrepreneurs, and policy change. *Policy Studies Journal*, 24(3), 420-434.
- Mukhtarov, F., & Gerlak, A. K. (2013). River Basin organizations in the global water discourse: An exploration of agency and strategy. *Global Governance*, 19(2), 307–326.
- Nohrstedt, D. (2011). Shifting resources and venues producing policy change in contested subsystems: A case study of Swedish signals intelligence policy. *Policy Studies Journal*, 39(3), 461-484.
- Roberts, N. and p. King. (1991). ‘Policy Entrepreneurs: Their Activity Structure and Function in the Policy Process’, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1, 2, 147-75.
- Sabatier, Paul A. (1999). *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press.
- Sabatier, Paul A., & Hank C. Jenkins-Smith. (1993). *Policy Change and Learning*. Boulder, CO: Westview Press, Inc.
- Sabatier, P., & Weible, C. (2007). The advocacy coalition framework: Innovations and clarifications. In P. Sabatier & C. Weible (Eds.), *Theories of the policy process* (pp. 189–217). Boulder: Westview Press
- Skocpol, T. (1992). *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge, MA: Belknap Press.

- Waranyoo Senasu. (2016). *sēnthāng kotmāi sukkhaphāp hǎeng chāt : čhāk ratthabān thaksin thung ratthabān sura yut* [Path to national health law: from Thaksin to Surayud government]. (Master of political science). Thammasat university, Thailand.
- Weible, C. and Sabatier, P. (2006). A Guide to the Advocacy Coalition Framework. (2020, October 11). Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/286358383_A_Guide_to_the_Advocacy_Coalition_Framework
- Weible, c. M., Sabatier, p. A., & McQueen, K. (2009). Themes and variations: Taking stock of the advocacy coalition framework. *Policy Studies Journal*, 37(1), 121-140.
- Zahariadis, N. (2003). *Ambiguity and choice in public policy: Political decision making in modern democracies*. Washington, D.C: Georgetown University Press
- Zhu, X. (2008). Strategy of Chinese policy entrepreneurs in the third sector: Challenges of ‘technical infeasibility’. *Policy Sciences*, 41(4), 315–334.