

Local Administrative Organization and the Policy Responses to Climate Change: Policy Network Analysis

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับนโยบายการรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ:
บทวิเคราะห์เครือข่ายความสัมพันธ์เชิงนโยบาย

วรัญญู เสนาสุ¹
Waranyoo Senasu

รัชณวัฒน์ ปิริยรัตนพัทธ์
Tachnawat Piriyatanapat

¹วิทยาลัยพัฒนามหานคร มหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช

Corresponding Author:

Waranyoo Senasu
Institute of Metropolitan Development, Navamindradhiraj University,
Bangkok 10300, Thailand
E-mail: w.senasu@gmail.com

Received: 20 Sep 2019

Revised: 15 Nov 2019

Accepted: 2 Dec 2019

Abstract

This article focuses on the policy responses of the local administrative organization to climate change. It emphasizes to explain the relationship between urban development and climate change response that is closely aligned with public policy issue. Regarding to Thailand's climate change response, It has the passive nature of the policy framework. The role of a local administrative organization or city is unclear. However, there is an effort in respond to the problem. Meanwhile, national level has 'the Master Plan' which made it less connected to the local administration. In addition, state, and national mechanism does not have a unity, still play a variety of roles within state and local mechanisms. Organization, academic network and activist play a significant role in pushing the policy agenda. Thus, the duty of a local administrative organization responses to climate change is not only focus on ability to managing problem. However, to place great importance on network-policy management.

Keywords: climate change, policy network, policy,
local administrative organization

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งวิเคราะห์นโยบายการรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นการอธิบายความสัมพันธ์ของการพัฒนาเมืองและการรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศว่าเป็นประเด็นปัญหาเชิงนโยบายที่มีความสอดคล้องอย่างใกล้ชิดกัน โดยพบว่านโยบายการรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของไทยมีลักษณะเชิงรับ บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเมืองยังไม่เด่นชัดนัก แต่ก็เห็นร่องรอยลักษณะของความพยายามรับมือต่อสภาพปัญหา ในขณะที่ระดับชาติ มีแผนแม่บทระดับชาติ (National Master Plan) ที่มีความเชื่อมโยงกับแผนในระดับท้องถิ่นน้อย ในด้านความสัมพันธ์ของตัวแสดง รัฐและกลไกรัฐ มิได้มีลักษณะที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มีความหลากหลายในการแสดงบทบาทภายใต้กลไกระดับชาติและระดับท้องถิ่น จะพบเห็นบทบาทขององค์กร กลุ่มเคลื่อนไหว เครือข่ายนักวิชาการ ในการผลักดันประเด็นวาระทางนโยบาย ดังนั้น บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจึงมิใช่เพียงการมุ่งเน้นแต่เรื่องความสามารถในการรับมือกับปัญหาเท่านั้น แต่ต้องให้ความสำคัญกับความสามารถในการบริหารจัดการเครือข่ายทางนโยบายด้วย

คำสำคัญ: การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ, เครือข่ายนโยบาย, นโยบาย, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทนำ

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) ถือเป็นประเด็นปัญหาเชิงนโยบาย ที่เป็นวาระสำคัญในระดับโลก ทั้งขนาดของปัญหา (Problem Magnitude) ที่ส่งผลกระทบต่อทั้งโลกในลักษณะไร้พรมแดน และขนาดของเงื่อนไขในการจัดการปัญหา (Condition Magnitude) ที่เงื่อนไขในการบริหารจัดการปัญหาการมีลักษณะสลับซับซ้อนทั้งในระดับเวทีระหว่างประเทศและระดับของการบริหารจัดการภายในประเทศ ปรากฏการณ์ Climate Change แสดงให้เห็นถึงขนาดของปัญหาและขนาดของเงื่อนไขที่มีตัวบ่งชี้เชิงประจักษ์และมีการรับรู้ร่วมกันโดยมีปรากฏการณ์ความขัดแย้งและความไม่เป็นธรรมอันเกิดจากการบริหารจัดการและการรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นหลักฐานรองรับ สถานการณ์ในปัจจุบันของประเด็นนี้จึงไม่เป็นปัญหาเฉพาะเรื่องของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่กิจกรรมทางสังคม กิจกรรมทางเศรษฐกิจ และกระบวนการทางนโยบายก็ล้วนแต่มีลักษณะเชื่อมโยงกันเข้ากับประเด็นปัญหา Climate Change ทั้งสิ้น

โดยทั่วไปหากพิจารณาว่าการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) เป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมในระดับโลกและเป็นภัยคุกคามต่อมวลมนุษยชาติ แต่ปัญหาดังกล่าวก็ต้องการความร่วมมือของหน่วยงานหลายระดับ ทั้งในระดับภูมิภาคและระดับของการบริหารจัดการภายใน ขณะเดียวกันก็ท้าทายต่อการเกิดต้นทุนในรูปแบบของการชะลอตัวของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะสั้น หรือการลงทุนขนาดใหญ่ในการปรับเปลี่ยนเทคโนโลยีที่สะอาดเพื่อใช้ในระยะยาว รวมถึงการปรับเปลี่ยนวิถีการบริโภค ซึ่งปัญหาการจัดการและเตรียมความพร้อมการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ถือเป็นตัวอย่างที่ดีของการความล้มเหลวในการจัดการทรัพยากรที่มีลักษณะเป็นทรัพยากรร่วม (Common-pool resources)¹ (สุธาวัลย์ เติเกียรติไทย, 2554, หน้า 19-28) ดังนั้น การบรรลุเป้าหมายเหล่านี้จึงไม่ใช่เรื่องง่าย เพราะอาจนำมาซึ่งต้นทุนและความขัดแย้งที่สูง ขณะเดียวกันเมื่อพิจารณาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบการบริหารจัดการพื้นที่ต่อการรับมือต่อสภาพปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ว่ามีความเชื่อมโยงกับประเด็นกระแสการบริหารจัดการในระดับโลก และระดับชาติอย่างไร ซึ่งแม้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นหน่วยหลักในระดับพื้นที่ มีอำนาจหน้าที่โดยตรงและมีภารกิจที่ต้องรับผิดชอบต่อการให้บริการสาธารณะ ในที่นี้เราจึงไม่อาจเข้าใจแนวทางการรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ หากปราศจากการศึกษาโครงสร้าง กระบวนการ แบบแผนความสัมพันธ์ของเครือข่ายทางนโยบายในเรื่องนี้

¹ การจัดการทรัพยากรอยู่บนฐานความเชื่อที่ว่า หากปล่อยให้ทรัพยากรธรรมชาติถูกใช้ไปโดยไม่มีการควบคุมจากรัฐหรือมีการมอบกรรมสิทธิ์เหนือทรัพยากรนั้นให้แก่เอกชน ทรัพยากรธรรมชาตินั้น จะถูกใช้จนหมดสิ้นเพราะไม่มีใครสนใจดูแลรักษา ผู้ใช้แต่ละคนก็จะพยายามใช้ประโยชน์จากทรัพยากรนั้น ให้มากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้เพราะไม่รู้ว่หากเผื่อถึงอนาคตแล้ววันข้างหน้าจะมีทรัพยากรนั้นให้ใช้ประโยชน์ อีกหรือไม่ แนวคิดนี้เรียกสั้นๆ ว่า 'โศกนาฏกรรมของทรัพยากรร่วม' (The Tragedy of the Commons) และโปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ การสำรวจองค์ความรู้เรื่องแนวคิดว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วม: ประสบการณ์จากต่างประเทศ และแนวคิดในประเทศไทย (ชล, 2554)

อำนาจรัฐส่วนกลางกับการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของไทย

การศึกษาเรื่องนโยบายการรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของไทย ไม่ได้ถือเป็นเรื่องใหม่ นัก หากนับจากจุดเริ่มต้นในเรื่องนี้ของประเทศไทยจากการลงนามในอนุสัญญาว่าสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เมื่อปี พ.ศ. 2535 ซึ่งถือว่าเป็นประเด็นทางนโยบายที่ก่อตัวก่อนการให้กำเนิดองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย² โดยการรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศถือเป็นประเด็นปัญหาเชิงนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของไทยมาโดยตลอดในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมา ซึ่งในส่วนี้จะอธิบายถึงการใช้อำนาจของรัฐในการริเริ่มนโยบายด้านการรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของไทย กล่าวคือ แม้ว่าที่ผ่านมาประเทศไทยจะจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมด้วยการใช้แนวคิดที่มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจเป็นแกนหลักของการจัดการมาโดยตลอด ปรากฏเด่นชัดในการกำหนดนโยบาย กฎหมาย แผนงาน ตลอดจนการใช้เทคนิคและวิธีการที่เป็นเรื่องของผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งแม้ว่าจะมีร่องรอยของการแนวคิดอื่น ๆ ปรากฏ แต่แนวคิดและวิธีการจัดการแบบรวมศูนย์อำนาจถือเป็นกระแสหลักของการจัดการเสมอมา โดยเฉพาะหากพิจารณาลงไปในระดับของการปฏิบัติการแล้ว จะเห็นว่า กฎหมายได้ให้อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในเรื่องของการอนุญาตให้กระทำ ห้ามกระทำ ขอบังคับและระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ผ่านหน่วยงานของรัฐส่วนกลางและคณะกรรมการระดับชาติ เช่น บทบาทของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม³ ซึ่งมีกองประสานการจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (กปอ.) ภายใต้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) เป็นหน่วยประสานงานกลาง

² องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) คือ หน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคลและราชการส่วนท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2538

³ บทบาทของหน่วยงานส่วนกลางที่ทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพหลักในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2550 คือ สำนักงานประสานการจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เป็นหน่วยงานภายในสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการและให้อำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

- เสนอแนะนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนการดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศ การกักเก็บและการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจก รวมทั้งการวิจัยและพัฒนาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
- เสนอแนะแนวทาง หลักเกณฑ์ และกลไกในการดำเนินงานระดับนานาชาติเกี่ยวกับการจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมทั้งแนวทางและท่าทีในการเจรจาเกี่ยวกับอนุสัญญาและพิธีสาร โดยให้สอดคล้องกับภาพเศรษฐกิจ สังคม และผลประโยชน์ของประเทศ
- เสนอแนะมาตรการเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือและประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนในการดำเนินงาน
- ติดตามและประสานการดำเนินงานกับหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนในการดำเนินการที่เกี่ยวกับการจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ของประเทศภายใต้กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC) และหน่วยประสานงานหลักของกองทุนภูมิอากาศสีเขียว (GCF) กองทุนการปรับตัว (AF) กองทุนสิ่งแวดล้อมโลก (GEF) ด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ กองทุน NAMA และ the ASEAN Working Group on Climate Change (AWGCC) เป็นต้น

แต่หากพิจารณาในอีกลักษณะหนึ่ง เครื่องมือทางนโยบายในการจัดการสิ่งแวดล้อมของไทย อาจมีลักษณะที่มีการใช้กลไกของรัฐส่วนกลางและกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเสียตามสมมติฐานที่ว่า การจัดการทรัพยากรของไทยอยู่บนฐานของการปะทะกันของแนวคิดการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) และการกระจายอำนาจ (Decentralization) ทำให้เกิดการปะทะกันของแนวคิดทั้งสองในลักษณะแข่งขันกันช่วงชิงในขั้นตอนของกระบวนการตัดสินใจระหว่างการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการรวมศูนย์อำนาจให้กับหน่วยงานส่วนกลาง จนมีลักษณะผสม (Hybrid) (พัชราภา ตันตราจิน, 2556, 70-76)

ในแง่ของบทบาทรัฐสมัยใหม่ที่ต้องการเข้ามาจัดสรรอำนาจและบริหารจัดการในประเด็นใหม่ๆ โดยเฉพาะประเด็นทางด้านกรรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รัฐสมัยใหม่ต้องการเข้ามากำกับควบคุมทิศทางการจัดสรรทรัพยากรผ่านชุดนโยบาย กฎหมาย ระเบียบ และมีบทบาทอย่างยิ่งในการเป็นผู้นำในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ หรือแม้กระทั่งเข้ามาบริหารจัดการจนหลายครั้งบทบาทของรัฐมักอยู่ในฐานะของคู่ขัดแย้งเสียเอง ทั้งขัดแย้งกับหน่วยงานรัฐด้วยกัน หรือขัดแย้งกับหน่วยงานนอกภาครัฐ แต่ในปัจจุบันเราจะเห็นความสลับซับซ้อนและความหลากหลายของผู้แสดง ทั้งในแง่เชิงปริมาณ คือ มีจำนวนผู้แสดงที่มากขึ้น และในแง่คุณภาพ คือ มีกลุ่มที่หลากหลายมากขึ้น มีทั้งกลุ่มขนาดเล็กไปจนถึงกลุ่มขนาดใหญ่ ทั้งหมดนี้ล้วนแสดงบทบาทที่แตกต่างกัน ซึ่งในแง่นี้ เราจะเห็นกลุ่มผู้แสดงทั้งในฐานะผู้แสดงในกลุ่มองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ (non-governmental actors) เพิ่มมากขึ้น

ความสัมพันธ์ของการพัฒนาเมืองและการรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ความเปลี่ยนแปลงของระบบสังคมและเศรษฐกิจการพัฒนาเมืองในศตวรรษที่ 21 ก่อให้เกิดความท้าทายและความเสี่ยงชุดใหม่ในการบริหารจัดการเมือง โดยประเด็นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมก็ถือเป็นประเด็นปัญหาที่เมืองแต่ละเมืองต่างก็ต้องเตรียมการรับมือไว้อยู่เสมอ ทั้งเรื่องมลพิษ การจัดการ และภัยพิบัติ โดยบทบาทขององค์กรที่ทำหน้าที่หลักในการพัฒนาเมืองในบริบทของประเทศไทย คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นองค์กรหลักในการทำหน้าที่บริหารจัดการในระดับพื้นที่ โดยเฉพาะในยุคที่รูปแบบการใช้ชีวิตและกิจกรรมทางเศรษฐกิจจำนวนมากอยู่ในเขตเมือง และหากพิจารณาเฉพาะพื้นที่เขตเมือง (urban space) ซึ่งเป็นพื้นที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่รับผิดชอบดูแล กระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพื้นที่ล้วนเกี่ยวข้องกับความเสี่ยงหลายแขนง ทั้งด้านการบริหาร การเมือง ผังเมือง สถาปัตยกรรม วิศวกรรม เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เพราะพื้นที่เมืองครอบคลุมของทั้งมิติของกายภาพและชีวภาพที่จำนวนมากเป็นทรัพยากรร่วม (common resources) ในแง่เศรษฐกิจ และการบริหารพื้นที่เมืองยังต้องคำนึงถึงปัจจัยทางการเมือง เพราะบทบาทของการบริหารพื้นที่เมืองในปัจจุบันได้ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยบริหารจัดการ ในด้านหนึ่งแล้ว ภารกิจหน้าที่ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมถือเป็นภารกิจด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมถือเป็นหน้าที่หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแม้ว่าองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการกำหนดแผนงาน การรับมือและจัดการกับปัญหาพอสมควร แต่ส่วนใหญ่ก็อาจจะมีทิศทางที่ไม่สอดคล้องกับการกำหนดนโยบายในระดับชาติ มีลักษณะสอดแทรกกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไว้บ้าง ในแง่นี้เราจึงเห็นร่องรอยของความพยายามจัดการปัญหาและรับมือกับปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เอกลักษณ์ ณีฤทธิ และ จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, 2561, 3-14) แต่ไม่ได้มีลักษณะเป็นแผนงานเฉพาะ ซึ่งรวมถึงวิธีการดำเนินงานในการกิจประจำด้วย ในด้านหนึ่ง มีข้อถกเถียงว่า จากสภาพจริงแล้วการบริหารจัดการท้องถิ่นมีลักษณะแตกกระจายและไร้เอกภาพ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจำนวนมากที่กระจายอยู่ทุกพื้นที่ในประเทศ และล้วนแตกต่างกันในแง่กายภาพและด้านสังคม ซึ่งมีศักยภาพค่อนข้างต่ำในการบริหารจัดการ สภาพเช่นนี้อาจไม่เหมาะในการจัดการ วางแผน ปฏิบัติการในการกิจที่ต้องอาศัยทรัพยากรและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านอย่าง เช่น การรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศก็ถือเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่แล้ว ดังนั้น ประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อม แม้จะมีความสลับซับซ้อนและมีลักษณะเฉพาะตัวแยกส่วนเพียงใด แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จำเป็นต้องปรับตัวให้สามารถดำเนินการรับมือกับการแก้ไขปัญหาได้ (นครินทร์, 2549)

การส่งมอบนโยบายและการส่งมอบบริการสาธารณะ (Policy Transfer and Service Delivery) ผ่านกระบวนการพัฒนาเมืองและการรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้น วางอยู่บนฐานของหลักคิดที่ว่ามีการปรับบทบาทใหม่ของภาครัฐหรือหน่วยบริการสาธารณะระดับพื้นที่ (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ผ่านการร่วมมือ และการแสดงบทบาทร่วมกับผู้แสดงอื่น ๆ ซึ่งการทำเช่นนั้นได้ รัฐก็ต้องสร้างระบบกฎเกณฑ์ที่เกื้อหนุนและสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐ (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2553, 62-84) ซึ่งหากพิจารณาเรื่องการพัฒนาเมืองและการรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแล้ว จะพบว่า การส่งมอบแนวคิดและนโยบายเป็นไปในลักษณะของการส่งเสริมและสนับสนุน มากกว่ามาตรการเชิงบังคับ⁴ เนื่องจากบริบทของการบริหารจัดการในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก หน่วยงานแต่ละระดับต่างก็มีเทคนิควิทยาการทางการบริหารจัดการที่แตกต่างกันออกไป ไม่นับความแตกต่างในรูปแบบและลักษณะของแต่ละพื้นที่ที่จะต้องจัดการ โดยเฉพาะในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกันของพื้นที่ ทั้งในเชิงกายภาพและในเชิงสังคมที่แตกต่างกันเป็นลักษณะพื้นฐานอยู่แล้ว ทำให้เกิดลักษณะที่หน่วยงานในระดับต่าง ๆ ทั้งในเชิงแนวตั้งหรือเชิงระนาบ ต่างก็ต้องมีลักษณะที่สัมพันธ์และพึ่งพิงกัน (Interdependence between levels of government) และมีลักษณะเพิ่มยิ่งขึ้นทั้งในการส่งมอบนโยบาย การถ่ายทอดหลักการและแนวปฏิบัติ เพื่อสร้างให้เกิดกลไกในการให้ความร่วมมือของหน่วยงานระดับต่าง ๆ และเมื่อพิจารณาจากแง่มุมนี้แล้วจะพบว่า การพัฒนาเมืองและการรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีลักษณะที่สอดคล้องกันมาก แต่ในการจัดวางความสัมพันธ์ของกลไกการขับเคลื่อนกลับมิได้มีลักษณะที่เกี่ยวข้องกัน โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาถึงสัดส่วนของคณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติซึ่งเป็นกลไกทางนโยบาย

⁴ ตัวอย่างของการส่งเสริมและพัฒนาเมืองในช่วงปัจจุบันของไทย (พ.ศ. 2562) เน้นเรื่องการพัฒนาเมืองอัจฉริยะที่เป็นมาตรการเชิงส่งเสริมและสนับสนุน ผ่านมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการเงินและการลงทุน โดยรัฐบาลกระตุ้นการลงทุนในเมืองอัจฉริยะผ่านนโยบายและแผนการขับเคลื่อนนำร่อง รวมถึงการสร้างระบบนิเวศน์เพื่อให้เกิดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านดิจิทัล การพัฒนาผู้ประกอบการ การพัฒนากำลังคน เพื่อส่งเสริมเมืองอัจฉริยะผ่านแผนและมาตรการ เช่น มาตรการส่งเสริมการลงทุน มาตรการทางภาษี มาตรการเอื้อยัดเพิ่มเติมได้ที่ คู่มือการขอรับการส่งเสริมการลงทุน 2562 (สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน, 2562)

ในระดับชาติแล้ว จะพบว่า มีตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงหนึ่งแห่งเข้าร่วมในฐานะกรรมการของคณะกรรมการระดับชาติ ในที่นี้ กรุงเทพมหานคร ซึ่งอาจจะถกเถียงต่อไปได้ว่า กรุงเทพมหานครแม้จะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งของไทย แต่ก็มีลักษณะเฉพาะและลักษณะพิเศษของตัวเอง ไม่อาจจะเป็นตัวแทนทั้งในแง่อุดมการณ์ ผลประโยชน์ แนวทางการปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศได้ ขณะที่สัดส่วนของคณะกรรมการกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายกรัฐมนตรีจะต้องแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้ มีความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ไม่น้อยกว่าห้าปี ก็มีเฉพาะผู้ทรงคุณวุฒิในด้านกฎหมาย ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และด้านพลังงาน แต่ยังไม่ปรากฏด้านที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะ การบริหารงานท้องถิ่น เพื่อให้การขับเคลื่อนประเด็นวาระทางนโยบายที่มีความสำคัญและมีผลต่อภาพรวมทั้งหมดสามารถขับเคลื่อนไปได้อย่างเกิดประสิทธิภาพ

ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานในการกำหนดนโยบายรับมือ กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

การรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของไทยในระดับชาติ จุดเริ่มต้นของการตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของไทยเริ่มต้นตั้งแต่เมื่อประมาณ ปี พ.ศ. 2535 เมื่อไทยได้ลงนามสัตยาบันในกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งสถานการณ์ในขณะนั้น โลกต้องเผชิญกับการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มากและรุนแรงขึ้น การเพิ่มปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Environment Programme: UNEP) จึงได้ร่วมกับองค์การอุตุนิยมวิทยาโลก (World Meteorological Organization: WMO) ได้ดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Intergovernmental Panel on Climate Change: IPCC) ขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1988 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และเพื่อเตรียมมาตรการและกลยุทธ์ที่เป็นไปได้ในการบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยรายงานของ Intergovernmental Panel on Climate Change ในปี ค.ศ. 1990 ได้ชี้ชัดและยืนยันข้อสันนิษฐานที่ว่ากิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ส่งผลกระทบต่อสภาพภูมิอากาศจริง ประกอบกับในปีนั้นได้มีการจัดการประชุม Second World Climate Conference ขึ้น จึงทำให้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นเรื่องที่อยู่ในความสนใจของนานาประเทศ จากความริเริ่มในระดับนานาชาติ และนำไปสู่การประชุมระดับนานาชาติขึ้นเพื่อหาแนวทางยับยั้งการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและป้องกันผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับมนุษย์ โดยได้มีการลงนามรับรองอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) หรืออนุสัญญา เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม ค.ศ. 1992 ณ สำนักงานใหญ่องค์การสหประชาชาติ จุดประสงค์หลักของอนุสัญญาฯ ได้เกิดขึ้นจากสถานการณ์กิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ได้ทำให้ระดับก๊าซเรือนกระจกในบรรยากาศเพิ่มสูงขึ้นเป็นอย่างมาก ส่งผลให้พื้นผิวและบรรยากาศของโลกมีอุณหภูมิที่สูงมากขึ้น หลักการสำคัญคือ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติระดับโลกที่ต้องการความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยจำเป็นต้องอาศัยการมีส่วนร่วมและการแก้ปัญหาพร้อมกันระหว่างประเทศที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ตามหลักการความรับผิดชอบร่วมในระดับที่แตกต่างกัน (Common but Differentiated Responsibilities) และเป็นไปตามความสามารถและสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ (สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน, 2559) แม้ว่าไทยจะอยู่ใน

ฐานะของประเทศที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกน้อยมาก (ไม่ถึงร้อยละ 1 ของการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากทั่วโลก) และเป็นกลุ่มนอกภาคผนวกที่ 1 (Non-Annex 1 Country) ซึ่งมีหน้าที่รายงานปริมาณการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจก แต่ก็ถือเป็นการรักษาบทบาทของไทยในเวทีระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม และเรียนรู้เตรียมพร้อมรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวส่งผลให้การแก้ไขปัญหาสังคมและกระบวนการนโยบายสาธารณะไม่สามารถอาศัยกลไกจากภาครัฐภายในเพียงอย่างเดียวได้ เพราะข้อตกลงระหว่างประเทศมีลักษณะเป็นกระแสของการเคลื่อนไหวอย่างอิสระ สภาพปัญหาและการรับมือของสังคมนั้น ๆ ไม่สามารถอาศัยข้อมูลหรือปัจจัยภายใน จำเป็นต้องพิจารณาบริบทจากภายนอกประเทศ เครือข่าย และกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียด้วยเสมอ

เครือข่ายนโยบาย เป็นแนวคิดการวิเคราะห์นโยบายที่มีพัฒนาการมาอย่างยาวนาน โดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกาและยุโรป มีจุดเริ่มต้นและพัฒนาการมาจากข้อถกเถียงของนักวิชาการอเมริกัน ประมาณช่วงทศวรรษ 1950-1980 และได้รับการพัฒนาต่อยอดในช่วงปลายทศวรรษ 1990-2010 จากนักวิชาการฝั่งยุโรปและสหราชอาณาจักร ฐานของแนวทางการวิเคราะห์เครือข่ายนโยบาย เริ่มต้นมาจากการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่าง ๆ กลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดนโยบาย ซึ่งนักคิดที่สำคัญในการพัฒนาแนวคิดเครือข่ายนโยบาย ได้แก่ Rhodes และ Marsh and Smith แนวคิดเครือข่ายนโยบาย เป็นการอธิบายกลุ่มความสัมพันธ์ในระดับต่าง ๆ ทั้งระดับระหว่างรัฐ และกลุ่มผู้กระทำการ กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่อยู่ในการสร้างการกำหนดนโยบาย ทั้งกลุ่มที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ในขั้นตอนการกำหนดนโยบายสาธารณะและขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ กลุ่มเหล่านี้จะมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกัน (Rhodes, 2007, pp. 1243-1264) เพราะกลุ่มผลประโยชน์ต่างก็ครอบครองทรัพยากรที่แตกต่างกัน และมีความต้องการ และวัตถุประสงค์ที่ต้องการบรรลุแตกต่างกัน รูปแบบของการกำหนดและดำเนินนโยบายสาธารณะด้านการรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ด้านหนึ่งที่มีความสำคัญและมีผลต่อความสัมพันธ์เชิงอำนาจ คือ การเคลื่อนไหวก่อตัวของกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคม โดยเฉพาะกลุ่มที่เคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อมในระดับโลก ซึ่งหลายครั้งแนวคิดและวิธีการของกลุ่มเหล่านี้จะสะท้อนออกมาให้เห็นในรูปของนโยบายสาธารณะ เราจึงจะเห็นมิติของการแลกเปลี่ยน ต่อรอง กดดัน ให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ซึ่งค่อนข้างเด่นชัดในเวทีระหว่างประเทศ แต่การวิเคราะห์กระบวนการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของไทย จึงต้องให้ความสำคัญกับบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดันในกระบวนการนโยบาย⁵ นอกภาครัฐในฐานะเครือข่ายทางนโยบาย ด้วย ซึ่งพบว่ายังไม่เห็นบทบาทที่เด่นชัด

⁵ ตัวอย่างการวิเคราะห์บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดันในกระบวนการนโยบาย คือการนำเอาแนวคิดพันธมิตรของกลุ่มกดดัน (Advocacy Coalition Framework) มาเป็นฐานในการวิเคราะห์ ซึ่งการประยุกต์ใช้ทฤษฎีพันธมิตรของกลุ่มกดดัน (Advocacy Coalition Framework) มาอธิบายกระบวนการก่อตัวของนโยบายการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้น นั้น ต้องทำความเข้าใจแนวคิดพื้นฐานของกลุ่มทฤษฎีนี้ก่อน โดยที่ Sabatier and Jenkins-Smith (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999) อธิบายกระบวนการนโยบายผ่านการแข่งขันระหว่างกลุ่มที่มีผลประโยชน์และความเชื่อ (belief) แตกต่างกัน การปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มจะเกิดขึ้นในระบบย่อย (policy subsystem) โดยในระบบย่อยจะได้รับอิทธิพลจากสองส่วน ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงจากปัจจัยภายนอก (external factors) เช่น สถานการณ์ทางสังคมเศรษฐกิจ (socioeconomic conditions) และผลของปัจจัยที่ค่อนข้างคงที่ (relatively stable parameters) เช่น โครงสร้างทางสังคมพื้นฐาน (basic social structure) และกฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญ (constitutional rules) ซึ่งทฤษฎีนี้ได้ให้ความสำคัญกับอิทธิพลของพันธมิตรของกลุ่มกดดันต่อการกำหนดประเด็นเชิงนโยบายและกรอบนโยบายสาธารณะ

ของกระบวนการถกเถียงในสังคมไทยนัก โดยเฉพาะมองว่ายังเป็นเรื่องที่ไกลตัว และมองปัญหาเหล่านี้้อย่างแยกส่วน เช่น ปัญหามลพิษ ปัญหาน้ำเสีย ปัญหาขยะ สะท้อนออกมาให้เห็นในรูปของการจัดองค์กรเพื่อแก้ไข ปัญหาเหล่านี้ในส่วนราชการไทย ทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น เช่น สำนักการระบายน้ำ ของกรุงเทพมหานคร หรือเป็นลักษณะภาพรวมที่ครอบคลุมทุกด้าน เช่น กองสาธารณสุข กองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น แม้ว่าในระดับชาติไทยจะมียุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2551-2555 และประกาศใช้ “แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ.2558-2593” ซึ่งเป็นแผนที่ประกาศใช้มาหลังจากการลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เมื่อปี พ.ศ. 2535 เกือบถึง 15 ปี ซึ่งสะท้อนว่าเป็นการประกาศนโยบายในลักษณะเชิงรับกับการแก้ไขปัญหา ซึ่งกระบวนการกำหนดแผนแม่บทก็มีลักษณะจากบนลงล่างผ่านคณะที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งผู้เล่นนอกภาครัฐอื่น ๆ มีบทบาทในการแสดงออกและมีส่วนร่วมน้อย และเป็นเพียงแผนการรวบรวมแผนงานของหน่วยงานต่าง ๆ เข้าด้วยกันมากกว่าจะเป็นแผนที่ยกระดับการดำเนินการ (เอกลักษณ์ ณ์ฤทธิ และ จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, 2561)

บทสรุป

การรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของไทยในรูปแบบของการเป็นเครือข่ายทางนโยบาย พบว่าบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการพื้นที่มีบทบาทน้อย และมีลักษณะไม่เชื่อมโยงกับนโยบายในระดับชาติ ซึ่งการกำหนดกรอบภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามกฎหมายและลักษณะเฉพาะพื้นที่ ข้อเรียกร้องของประชาชน และประเด็นปัญหาที่ประสบบ่อยครั้ง ในด้านของกระบวนการ เครือข่ายนโยบายด้านนี้ มีผู้เข้าร่วมเป็นตัวแสดงจำนวนมาก ทั้งตัวแสดงจากภาครัฐ ภาคเอกชนภาครัฐ เราจะไม่พบตัวแสดงคนเดียว หรือหน่วยงานเดียว หรือองค์กรเดียว เนื่องด้วยลักษณะของปัญหาถือเป็นความท้าทายอย่างมาก เกินกว่าที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งจะเข้าไปกำหนด และตัวแสดงในประเด็นดังกล่าวก็มีฐานอำนาจที่อาจจะไม่เท่าเทียมกัน เช่น การให้ความสำคัญกับราชการส่วนกลางมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การทำงานของเครือข่ายที่ว่ามานี้ก็มีลักษณะที่ต้องพึ่งพาอาศัยกันพอสมควร โดยเฉพาะในกระบวนการนโยบายที่ต้องอาศัยการมีส่วนร่วม

ในด้านความสัมพันธ์ของตัวแสดง รัฐและกลไกรัฐ มิได้มีลักษณะที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เช่น ราชการส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความหลากหลายในการแสดงบทบาทภายใต้กลไกระดับชาติและระดับท้องถิ่น จะพบเห็นบทบาทขององค์กร กลุ่มเคลื่อนไหว เครือข่ายนักวิชาการ ในการผลักดันประเด็นวาระทางนโยบาย การแสวงหาเครื่องมือและแนวทางในการจัดความสัมพันธ์ของหน่วยงานทั้งใน

ขณะที่อีกแนวคิดหนึ่งที่สามารถใช้อธิบายบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดันในกระบวนการนโยบาย คือ แนวคิด Multiple Streams Analysis (MSA) เป็นแนวคิดที่ช่วยแสดงความเป็นมาของนโยบาย อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ การทำความเข้าใจกระบวนการกำหนดวาระทางการเมือง (agenda setting) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งวัฏจักรของนโยบาย (Policy cycle) Kingdon (Kingdon, 1995) สร้างทฤษฎี Multiple Streams ขึ้นจากแบบจำลองถังขยะแห่งทางเลือกองค์กร (garbage can of organizational choices) โดยมีหัวใจสำคัญของทฤษฎีอยู่ที่ “หน้าต่างแห่งโอกาส” (windows of opportunity) ซึ่งจะเปิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขที่กระแส (stream) สามประเภทเกิดขึ้นพร้อมกันได้แก่ กระแสนโยบาย (policy stream) กระแสการเมือง (politics stream) และกระแสของปัญหา (problem stream) แนวคิด Multiple Streams Analysis จึงมีรูปแบบการวิเคราะห์ที่คล้ายกับหรือเป็นแบบเดียวกับทฤษฎีระบบคือ ใช้ระบบทั้งหมดเป็นหน่วยการวิเคราะห์

ระดับชาติและระดับพื้นที่ หรือระดับประเด็นที่จะเข้ามาจัดการอย่างเหมาะสมนั้น ซึ่งเมื่อพิจารณาจากภาพรวมของนโยบายการรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว นโยบายดังกล่าวเน้นการกำหนดนโยบายจากรัฐบาลส่วนกลาง ดังนั้น บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจึงมิใช่เพียงการมุ่งเน้นแต่เรื่องความสามารถในการรับมือกับปัญหาเท่านั้น แต่ต้องให้ความสำคัญกับความสามารถในการบริหารจัดการเครือข่ายทางนโยบายด้วย

บรรณานุกรม

เอกสารภาษาไทย

- ชล บุนนาค. (2554). *การสำรวจองค์ความรู้เรื่อง แนวคิดว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วม: ประสบการณ์จากต่างประเทศ และแนวคิดในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2553). การบริหารปกครองกับความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐ. ใน *การบริหารปกครองสาธารณะ: การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21* (หน้า 62-84). กรุงเทพฯ: เคล็ดไทย.
- พัชราภา ต้นตราจิน. (2556). อำนาจรัฐในการใช้เครื่องมือนโยบายและการจัดการสิ่งแวดล้อมของไทย. ใน *สิ่งแวดล้อมไทยในกระแสโลกาภิวัตน์* (หน้า 70-76). กรุงเทพฯ: ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2549). *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ ต้นแบบบันทึกข้อตกลงเพื่อการจัดกลุ่มพื้นที่การให้บริการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: บริษัท มิสเตอร์ก็อปปี (ประเทศไทย) จำกัด.
- เอกลักษณ์ ณีถฤทธิ, และ จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ. (2561). การศึกษาการกำหนดนโยบายรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของไทย. *วารสารวิชาการศิลปศาสตร์ประยุกต์*, 3-14.
- สุธาวัลย์ เสถียรไทย. (2554). *ธรรมาภิบาลและกระบวนการนโยบายสาธารณะในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของไทย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน. (20 กุมภาพันธ์ 2559). เข้าถึงได้จาก www.eppo.go.th: <http://www.eppo.go.th/index.php/th/plan-policy/climatechange/unitednation/unfccc>
- สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน. (2562). *คู่มือการขอรับการส่งเสริมการลงทุน 2562*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน.

เอกสารภาษาอังกฤษ

- Kingdon, J. (1995). *Agenda, Alternatives, and Public Policies*. New York: Harper Collins College Publishers.
- Lasswell, H. D. (1956). *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. College Park, Maryland: Bureau of Governmental Research, College of Business and Public Administration, University of Maryland.
- Radin, B. (2003). The Instruments of Intergovernmental Management. In B. Guy Peters, & Jon Pierre, *Handbook of Public Administration*. London: Sage.
- Sabatier, P., & Jenkins-Smith, H. (1999). The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. In P. Sabatier, *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press.