

การสังเคราะห์องค์ความรู้เกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ
ในการนำนโยบายยุติธรรมทางเลือกด้วยวิธีการไกล่เกลี่ย
ข้อพิพาทในศาลขึ้นต้นไปปฏิบัติ
**Knowledge Synthesis of Factors Affecting the Success of
the Implementation of the Policy on Alternative Dispute
Resolution by Means of Mediation in Civil Court.**

สุชนา ชุ พันธ์นิยะ¹

บทคัดย่อ

การสังเคราะห์องค์ความรู้เกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายยุติธรรมทางเลือกด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลขึ้นต้นไปปฏิบัติ เป็นการสังเคราะห์องค์ความรู้ในเชิงคุณลักษณะ (Qualitative synthesis) คือทบทวนแนวคิด ทฤษฎี งานวิจัยและวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมี 3 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนที่หนึ่ง ทบทวนวรรณกรรมที่เป็นแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ ขั้นตอนที่สอง ทบทวนวรรณกรรมที่เป็นงานวิจัยและวิทยานิพนธ์เกี่ยวกับการนำนโยบายยุติธรรมทางเลือกไปปฏิบัติ โดยเลือกศึกษาเฉพาะวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจากทั้งในและต่างประเทศ ขั้นตอนที่สาม นำผลการสังเคราะห์องค์ความรู้ที่ได้จากขั้นตอนที่หนึ่งและสอง มาสร้างเป็นกรอบแนวความคิด และนิยามความหมายของตัวแปรในบริบทของศาลขึ้นต้น

ผลการสังเคราะห์องค์ความรู้ พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายยุติธรรมทางเลือกด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไปปฏิบัติมี 8 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยวัตถุประสงค์ของนโยบาย ปัจจัยทรัพยากร ปัจจัยการสื่อสาร

¹อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต (การจัดการรัฐกิจ) คณะพาณิชยศาสตร์และการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตตรัง, E-mail : suchanoot.p@psu.ac.th

ระหว่างองค์กร ปัจจัยลักษณะขององค์กร ปัจจัยด้านผู้ประนีประนอม ปัจจัยด้านคู่ความ ปัจจัยด้านกระบวนการการไกล่เกลี่ย และปัจจัยทัศนคติของผู้ปฏิบัติ ส่วนข้อเสนอแนะที่ได้จากการสังเคราะห์องค์ความรู้ คือ ควรมีการศึกษาวิจัยในเรื่องประสิทธิภาพในการสรรหา การแต่งตั้ง คุณสมบัติ และการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ประนีประนอมจากภายนอก

คำสำคัญ : การนำนโยบายไปปฏิบัติ ยุติธรรมทางเลือก การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ศาลชั้นต้น

Abstract

Knowledge synthesis of factors affecting the success of the implementation of the policy on alternative dispute resolution by means of mediation in civil court. This is the qualitative synthesis that reviews the involved theory, research and thesis by using systematic knowledge synthesis. The synthesis processes were as follow : (1) reviews the literature theories about the model of policy implementation, (2) reviews the literature from Thailand and foreign research about the implementation of the policy on alternative dispute resolution by means of mediation, (3) create the conceptual framework and definitions of variables in the context of the civil court from the result of knowledge synthesis gained from step (1) and (2).

The result of knowledge synthesis demonstrates the 8 factors affecting the success of the implementation of the policy on alternative dispute by means of mediation including the policy objectives, policy resources, inter-organizational communication,

characteristics of organizations, mediators, litigants, mediation process and attitude of implementers. However, there is a suggestion from the knowledge synthesis, which should be study in the efficiency in the recruitment, appointment, individual qualification and evaluation of the external mediators performance.

Keywords : Policy implemrentation, Alternative dispute resolution (ADR), Mediation, Civil court.

บทนำ

ศาลยุติธรรมเป็นสถาบันหลักในการอำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชน ซึ่งมีเป้าหมายคือยุติข้อพิพาทให้เป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรม แต่ในระยะเวลาที่ผ่านมา ศาลยุติธรรมได้ประสบกับปัญหาในการพิจารณาคดี เนื่องจากสัดส่วนของปริมาณคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาลเมื่อเทียบกับจำนวนผู้พิพากษาและเจ้าหน้าที่พบว่ามีส่วนที่ไม่เหมาะสม (สำนักวิจัยข้อพิพาท, 2547) ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 236 บัญญัติว่า “การนั่งพิจารณาคดีของศาล ต้องมีผู้พิพากษาหรือตุลาการครบองค์คณะ และผู้พิพากษาหรือตุลาการซึ่งมิได้นั่งพิจารณาคดีใด จะทำคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยคดีนั้นไม่ได้ เว้นแต่จะมีเหตุสุดวิสัย หรือมีเหตุจำเป็นอื่น อันมิอาจก้าวล่วงได้...” ด้วยเหตุนี้ศาลจึงต้องใช้เวลาในการพิจารณาพิพากษาคดีมากขึ้นกว่าที่เคยปฏิบัติมา เมื่อพิจารณาสถิติคดีค้างพิจารณาของศาลชั้นต้นทั่วราชอาณาจักร ประจำปี 2558 ซึ่งมีคดีที่ค้างตั้งแต่ไม่เกิน 6 เดือน จนถึงเกิน 5 ปีขึ้นไป รวมแล้ว 179,441 คดี จากทั้งหมด 1,321,601 คดี (สำนักงานศาลยุติธรรม, 2558) ดังนั้นเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวรัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายยุติธรรมทางเลือกเป็นนโยบายด้าน

การยุติธรรมของประเทศ (ยงยุทธ ศักดิ์ชัยพานิชกุล, 2556) ซึ่งนโยบายดังกล่าวได้กำหนดครั้งแรกในแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548-2551 ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 6 การพัฒนากฎหมายและส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ด้านการปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมที่มีกลยุทธ์หลักให้สนับสนุนและเสริมสร้างกระบวนการยุติธรรมทางเลือก สำหรับส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการนำนโยบายยุติธรรมทางเลือกไปปฏิบัติ ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด และสำนักงานศาลยุติธรรม

ด้วยเหตุนี้จึงมีนโยบายให้ศาลยุติธรรมทั่วประเทศต้องจัดให้มีระบบไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลควบคู่ไปกับการพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่ง อัครศรัย จิตธรรมมา (2551) ได้อธิบายถึงระบบไกล่เกลี่ยข้อพิพาทว่าหมายถึงกระบวนการระงับข้อพิพาทโดยมีคนกลางหรือบุคคลที่สามเป็นผู้ช่วยเหลือแนะนำในการเจรจาต่อรอง และประนีประนอมระหว่างคู่พิพาทหรือคู่ความโดยอาศัยความสมัครใจที่แท้จริงของคู่กรณีที่ต้องการจะแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งระหว่างกันให้หมดไป กล่าวคือระบบไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะเป็นทางเลือกให้ประชาชนสามารถยุติข้อพิพาทได้ด้วยตนเองโดยมีผู้ประนีประนอมทำหน้าที่เป็นคนกลางช่วยเหลือในการเจรจาเพื่อหาข้อยุติร่วมกัน ซึ่งระบบไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนี้ได้กำหนดเป็นแผนยุทธศาสตร์ศาลยุติธรรม พ.ศ. 2557-2560 (สำนักงานศาลยุติธรรม, 2557) โดยปรากฏในแผนยุทธศาสตร์ที่ 1 กลยุทธ์ 1.2 คือ ส่งเสริมและพัฒนาระบบการระงับข้อพิพาททางเลือกด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เพื่ออำนวยความสะดวกยุติธรรมทางเลือกแก่ประชาชน ซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับข้อมูลของสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม (2557) โดยคณะทำงานเตรียมการปฏิรูปเพื่อคืนความสุขให้คนในชาติ ได้สรุปกรอบความคิดเห็นร่วมปฏิรูปประเทศไทย ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม โดยรวบรวมข้อมูลจากประชาชนทั้งการสัมภาษณ์เชิงลึก ประชุมกลุ่มย่อย รับข้อมูลทางโทรศัพท์

สื่ออิเล็กทรอนิกส์ จดหมาย ไปรษณียบัตร และจากองค์กรหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แล้วส่งเคราะห์จนได้ข้อสรุปในส่วนของการปรับโครงสร้างและบุคลากรสาย ยุติธรรม มีข้อเสนอคือ รัฐควรมีแนวนโยบายเน้นให้ดำเนินการตามกระบวนการ ยุติธรรมทางเลือกในการแก้ไขข้อพิพาทในคดีที่ไม่ร้ายแรง โดยใช้กระบวนการ ไกล่เกลี่ย เพื่อเป็นการลดจำนวนคดีที่จะขึ้นสู่ศาล ลดค่าใช้จ่ายของรัฐ และ รักษาความสัมพันธ์อันดีระหว่างคู่ความ

จากสถิติคดีของสำนักงานศาลยุติธรรมย้อนหลัง 5 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554 ถึง 2558 พบว่า จำนวนการไกล่เกลี่ย ประenomข้อพิพาทในคดีแพ่ง คดีผู้บริโภค คดีสิ่งแวดล้อม และคดีอาญาของศาลจังหวัด ศาลแขวงและ ศาลเยาวชนและครอบครัวในภาค 1-9 ปี พ.ศ. 2554 มีจำนวนคดีที่เข้าดำเนินการ ไกล่เกลี่ยทั้งสิ้น 182,734 คดี และไกล่เกลี่ยสำเร็จ 126,667 คดี คิดเป็น ร้อยละ 69.31 ปี พ.ศ. 2555 มีจำนวนคดีที่เข้าดำเนินการไกล่เกลี่ยทั้งสิ้น 171,328 คดี และไกล่เกลี่ยสำเร็จ 121,654 คดี คิดเป็นร้อยละ 71.01 ปี พ.ศ. 2556 มีจำนวนคดีที่เข้าดำเนินการไกล่เกลี่ยทั้งสิ้น 185,673 คดี และไกล่เกลี่ย สำเร็จ 130,884 คดี คิดเป็นร้อยละ 70.49 ปี พ.ศ. 2557 มีจำนวนคดีที่เข้า ดำเนินการไกล่เกลี่ยทั้งสิ้น 213,382 คดี และไกล่เกลี่ยสำเร็จ 156,482 คดี คิดเป็นร้อยละ 73.33 และปี พ.ศ.2558 มีจำนวนคดีที่เข้าดำเนินการไกล่เกลี่ย ทั้งสิ้น 246,501 คดี และไกล่เกลี่ยสำเร็จ 194,237 คดี คิดเป็นร้อยละ 78.80 จะเห็นได้ว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลชั้นต้นมีแนวโน้มสำเร็จเพิ่มขึ้น ถึงแม้ว่าบางปีจะลดลงแต่ก็ไม่ต่างจากปีก่อนมาก กล่าวคือ มีระดับความสำเร็จ ร้อยละ 70 ขึ้นไป แสดงว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลชั้นต้นประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง แต่อาจมีปัจจัยบางประการที่ต้องคำนึงถึงและปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้ประสบความสำเร็จเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการแบ่งเบาภาระ คดีของศาล ลดค่าใช้จ่ายของภาครัฐ และประชาชน ตลอดจนสัมพันธ์ภาพที่ดี ของคู่ความ (สำนักงานศาลยุติธรรม, 2558)

ดังนั้นจากความสำคัญและที่มาของปัญหาข้างต้น ผู้เขียนจึงได้ศึกษา ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการนำนโยบายยุทธธรรมทางเลือกด้วยวิธีการใกล้เคียงข้อพิพาทในศาลชั้นต้นไปปฏิบัติด้วยวิธีการสังเคราะห์องค์ความรู้จากแนวคิด ทฤษฎี และการทบทวนวรรณกรรมจากงานวิจัยทั้งในและต่างประเทศ เพื่อให้ได้ข้อสันนิษฐานเบื้องต้นว่ามีปัจจัยใดบ้างที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการนำนโยบายยุทธธรรมทางเลือกด้วยวิธีการใกล้เคียงข้อพิพาทในศาลชั้นต้นไปปฏิบัติ ซึ่งสามารถพัฒนาเป็นกรอบแนวคิดเพื่อการวิจัยต่อไปในอนาคต

วัตถุประสงค์ของการสังเคราะห์องค์ความรู้

เพื่อศึกษาและสังเคราะห์ตัวแปรปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการนำนโยบายยุทธธรรมทางเลือกด้วยวิธีการใกล้เคียงข้อพิพาทในศาลชั้นต้นไปปฏิบัติ

วิธีการสังเคราะห์องค์ความรู้

การสังเคราะห์องค์ความรู้ในครั้งนี้เป็นการสังเคราะห์เชิงคุณลักษณะ (Qualitative synthesis) คือทบทวนแนวคิด ทฤษฎี งานวิจัยและวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง โดยมีวิธีการสังเคราะห์องค์ความรู้อย่างเป็นระบบแบ่งเป็น 3 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่หนึ่ง ทบทวนวรรณกรรมที่เป็นแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ และสังเคราะห์ตัวแปรร่วมจากทุกแนวคิด ทฤษฎี โดยจัดทำในรูปแบบตารางสังเคราะห์ตัวแปร และคัดเลือกตัวแปรร่วมที่นักวิชาการมีความคิดเห็นตรงกันร้อยละ 60 (ตั้งแต่ 4 คนขึ้นไป จากจำนวนทั้งสิ้น 6 คน)

ขั้นตอนที่สอง ทบทวนวรรณกรรมที่เป็นงานวิจัยและวิทยานิพนธ์เกี่ยวกับการนำนโยบายยุทธธรรมทางเลือกไปปฏิบัติ โดยเลือกศึกษาเฉพาะวิธีการใกล้เคียงข้อพิพาทจากทั้งในและต่างประเทศ

ขั้นตอนที่สาม นำผลการสังเคราะห์องค์ความรู้ที่ได้จากขั้นตอนที่หนึ่ง และขั้นตอนที่สอง มาสร้างเป็นกรอบแนวความคิด และนิยามความหมายของ ตัวแปรในบริบทของศาลชั้นต้น

ผลการสังเคราะห์องค์ความรู้

การนำนโยบายไปปฏิบัติมักถูกกล่าวถึงใน 2 นัย คือ นัยที่เป็นกิจกรรม การปฏิบัติ ซึ่งหมายถึงกระบวนการจัดการและการประสานกิจกรรม เพื่อนำไปสู่ผลลัพธ์แห่งความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น ๆ ซึ่งดำเนินการ โดยกลุ่มบุคคล องค์กรของรัฐ หรือเอกชน ในขณะที่อีกนัยหนึ่ง คือ นัยที่เป็น ความหมายในเชิงศาสตร์ จะหมายถึงการแสวงหาความรู้ ความเข้าใจ ปรากฏการณ์ที่เป็นจริงที่เกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อเป็น บทเรียนและพัฒนาเป็นแนวทางสร้างกลยุทธ์เพื่อเพิ่มพูนศักยภาพและ ความสามารถขององค์กรหรือกลุ่มบุคคลที่นำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ ให้สามารถ ดำเนินการจนบรรลุวัตถุประสงค์ได้ ซึ่งปัจจุบันการสังสมองค์ความรู้ด้านการนำ นโยบายไปปฏิบัติยังมีอยู่ค่อนข้างจำกัด ตัวแบบหรือกรอบแนวคิดในการอธิบาย ปรากฏการณ์การนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีการทดสอบเชิงประจักษ์ยังมีไม่มาก (กล้า ทองขาว, 2548) ด้วยเหตุนี้การสังเคราะห์องค์ความรู้เกี่ยวกับตัวแปรปัจจัย ที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ผู้เขียนสามารถสรุปผล การสังเคราะห์ตามขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่หนึ่ง การสังเคราะห์องค์ความรู้เรื่องตัวแบบการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ โดยศึกษาตัวแบบแนวคิดจากนักวิชาการต่างประเทศซึ่งเป็นแนวคิด ที่ได้รับการยอมรับและถูกอ้างอิงในแวดวงวิชาการทางด้านนโยบายสาธารณะ เป็นอย่างมาก จำนวน 6 คน คือ Van Meter and Van Horn (1975), Gorge C. Edwards (1980), Hambleton (1980), Sabatier and Mazmanian (1983), G. Shabbir Cheema & Dennis A. Rondinell (1983), และ

Alexander (1985) ซึ่งแต่ละแนวคิดได้กำหนดตัวแปรหรือปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยผู้เขียนได้อธิบายและสรุปเป็นตารางการสังเคราะห์ตัวแปรได้ดังตารางที่ 1

(1) ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของแวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter and Van Horn, 1975 : 445-488) ซึ่งเขาได้ตั้งชื่อตัวแบบว่า “A Model of the Policy Implementation Process” ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเริ่มขึ้นเมื่อเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายได้ถูกกำหนดขึ้น และต่อมากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติจะผันแปรไปตามธรรมชาติขององค์กรที่รับผิดชอบ โดยประกอบด้วย 6 ตัวแปร คือ (1) วัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย (Policy standards and objectives) (2) ทรัพยากรนโยบาย (Policy resources) (3) การสื่อสารระหว่างองค์กรและการขับเคลื่อนกิจกรรม (Inter-organizational communication and enforcement activities) (4) ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (The characteristics of implementing agencies) (5) เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง (Economic, social, and political condition) และ (6) ความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ (The disposition of implementers)

(2) ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของเอดเวิร์ด (Edwards, 1980 : 148-149) ซึ่งได้เสนอตัวแบบที่มีชื่อว่า “Interactions between Factors Model” เพื่ออธิบายปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ 4 ปัจจัย ได้แก่ (1) การติดต่อสื่อสาร (2) โครงสร้างขององค์กรหรือหน่วยงานราชการที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (3) ทรัพยากรในการจัดการ และ (4) ทักษะของผู้ปฏิบัติงานหรือผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

(3) ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของแฮมเบิลตัน (Hambleton, 1980 : 397-418) ซึ่งศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนนโยบายและการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ และได้เสนอแนวคิดเรื่องการวางแผน

นโยบายที่ใช้ในการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ทฤษฎี 3 ทฤษฎี ได้แก่ ทฤษฎีการวางแผนการปฏิบัติอย่างเป็นขั้นตอน (Procedural Planning Theory) ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ (Inter-Organizational Theory) และทฤษฎีวิฤติการณ์ทางการเงิน (Theory of Fiscal Crisis) จากผลการศึกษาดังกล่าวได้เสนอปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติถึง 5 ปัจจัย ได้แก่ (1) ปัจจัยด้านการสื่อสารของนโยบาย (2) ปัจจัยด้านความหลากหลายของหน่วยงานที่ปฏิบัติ (3) ปัจจัยด้านมุมมองและอุดมคติของผู้ปฏิบัติ (4) ปัจจัยด้านทรัพยากร และ (5) ปัจจัยด้านการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนนโยบาย

(4) ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของซาบาเตียร์ และแมสมาเนียน (Sabatier and Mazmanian, 1980 : 538-560) เขาได้เสนอกรอบแนวคิดที่เรียกว่า “A conceptual Framework of the Implementation Process” กล่าวคือ กิจกรรมสำคัญของงานวิเคราะห์กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในทรรศนะของนักวิชาการทั้งสองคือการแสวงหาปัจจัยที่ส่งต่อการบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือนโยบาย ซึ่งจำแนกกว้าง ๆ ได้ 3 ชุด คือ (1) ความสามารถในการแก้ปัญหาได้ของสารนโยบาย ซึ่งโดยปกติปัญหานโยบายจะมีระดับความยากง่ายในการวิเคราะห์และแก้ไขแตกต่างกัน ในทรรศนะของซาบาเตียร์และแมสมาเนียน มองว่า ตัวบ่งชี้ความสามารถในการแก้ไขปัญหาขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ การมีทฤษฎีสนับสนุนและมีหลักวิชาการอ้างอิง เพราะทฤษฎีจะช่วยให้เข้าใจระดับความรุนแรงของปัญหาที่กำลังเผชิญอยู่ และยังเป็นเครื่องชี้แนะแนวทางแก้ไขอีกด้วย นอกจากนี้ ตัวบ่งชี้ดังกล่าวยังรวมถึงระดับความหลากหลายของพฤติกรรมที่ต้องการควบคุม กล่าวคือ หากกลุ่มเป้าหมายมีพฤติกรรมที่หลากหลาย ความยากลำบากที่จะกำหนดกรอบการควบคุมให้ชัดเจนก็จะมีมากตามไปด้วย ทำให้วัตถุประสงค์ของนโยบายมีโอกาสบรรลุผลน้อยลงตามลำดับ

ขณะเดียวกันการระบุลักษณะและขนาดกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจน ก็มีความสำคัญต่อความสามารถในการแก้ไขปัญหาได้ของสารนโยบาย และอีกหนึ่งตัวบ่งชี้ที่สำคัญไม่แพ้กันคือขนาดความต้องการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมาย นั่นคือ หากนโยบายที่ประกาศใช้มุ่งที่จะเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายมากเท่าใด โอกาสการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติจะประสบปัญหาหรือล้มเหลวจะมีมากเท่านั้น (2) เนื้อหาสาระของนโยบายสามารถระบุโครงสร้างการนำไปปฏิบัติไว้ชัดเจน ได้แก่ การมีทฤษฎีที่เที่ยงตรงรองรับนโยบาย การระบุวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ชัดเจน การสนับสนุนด้านการเงินที่เพียงพอ แก่องค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ มีการบูรณาการโครงสร้างการบริหารลดหลั่นกันในแต่ละระดับ การมีแบบแผนการตัดสินใจที่ชัดเจน มีการมอบหมายงาน และเลือกสรรผู้นำที่เหมาะสม และมีการเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกมีส่วนร่วมในการบริหารและการตรวจสอบนโยบาย ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะช่วยเพิ่มโอกาสให้นโยบายประสบความสำเร็จสูงขึ้นในขั้นตอนการนำไปปฏิบัติ (3) ตัวแปรที่มีใช้ เนื้อหาสาระของนโยบาย แต่มักมีอิทธิพลต่อผลผลิตขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ต่อกลุ่มเป้าหมายที่จะต้องปฏิบัติตามนโยบายและต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย ตัวแปรเหล่านี้ได้แก่ ตัวแปรเงื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี ตัวแปรการสื่อสารมวลชนเพื่อพัฒนาความเข้าใจในปัญหานโยบาย ตัวแปรจากการสนับสนุนของสาธารณะ ตัวแปรเจตคติต่อนโยบายของกลุ่มผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตัวแปรการสนับสนุนจากผู้มีอำนาจ ตัวแปรของการมีทักษะผู้นำและทัศนคติของข้าราชการที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นต้น และ (4) ขั้นตอนในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในตัวแบบของซาบาเตียร์และแมสมานิเยน ได้เสนอขั้นตอนในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในฐานะที่เป็นตัวแปรตาม (Dependent Variables) ซึ่งเป็นขั้นตอนในภาพรวมของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย ผลผลิตนโยบาย (policy outputs) ของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ผลการปฏิบัติตามนโยบายของ

กลุ่มเป้าหมาย ผลกระทบแท้จริง (actual impacts) จากการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ผลกระทบที่รับรู้ได้ (perceived impact) จากผลผลิตของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการปรับปรุงอย่างสำคัญ (major revision) ในสาระของนโยบาย

(5) ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ จี. เชบเบอร์ ซีมา และ เดนนิส เอ. โรลดิเนลลี (G. Shabbir Cheema and Dennis A. Rondinelli, 1983 : 25-36) ได้สร้างตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เรียกว่า “Model of Decentralization Program Implementation Process” ซึ่งเป็นตัวแบบที่แสดงถึงผลการปฏิบัติงานและผลกระทบจากการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเกิดจากตัวแปรอิสระ 4 ตัวแปร ประกอบด้วย (1) เงื่อนไขทางสภาพแวดล้อม (environmental conditions) เช่น รูปแบบทางการเมือง ข้อจำกัดของทรัพยากรในการจัดการ ปัจจัยสังคมและวัฒนธรรม (2) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร (inter-organizational relationships) เช่น ความเหมาะสมในการจัดสรรหน้าที่ระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบ ความเที่ยงตรงและความถูกต้องแน่นอนในการสื่อสารความระหว่างองค์กร และประสิทธิผลของการเชื่อมโยงสนับสนุนกิจกรรมของแผนงานซึ่งจะเกิดขึ้นได้โดยผู้บังคับบัญชาต้องให้ความมั่นใจว่าวัตถุประสงค์พื้นฐานของแผนงานจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงและหน่วยงานที่นำแผนงานไปปฏิบัติสามารถร้องเรียนถึงความยากลำบากในการนำแผนงานไปปฏิบัติต่อหน่วยงานระดับสูงได้ (3) ทรัพยากรองค์กรสำหรับการนำแผนงานไปปฏิบัติ (organizational resources for program implementation) เช่น ขอบเขตขององค์กรในการควบคุมงบประมาณ ความสามารถในการพิจารณาทรัพยากรรายจ่าย ความพอเพียงของงบประมาณต่อกิจกรรม ความสามารถในการจัดหาทรัพยากรขององค์กรได้เอง รวมถึงการได้รับการสนับสนุนจากผู้นำการเมืองระดับชาติหรือท้องถิ่น หรือพันธะสัญญาทางราชการจากส่วนกลางที่มีต่อการนำแผนงานไปปฏิบัติของท้องถิ่น และ (4) คุณลักษณะและ

สมรรถนะของหน่วยปฏิบัติ (characteristics and competency) เช่น ความสามารถในการประสานงาน การควบคุมและการตัดสินใจเชิงบูรณาการของผู้ปฏิบัติ ลักษณะของการสื่อข้อความภายในองค์กร เป็นต้น

(6) ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของอเล็กซานเดอร์ (Alexander, 1985 : 403-426) เขาได้เสนอตัวแบบที่มีชื่อว่า “The Policy-Program-Implementation Process : The PPIP Model” โดยทำการสังเคราะห์มาจากผลงานของนักวิชาการท่านอื่น ๆ ได้แก่ ลาร์สัน (Larson) เอดเวิร์ดส์ (Edwards) แวน ฮอร์น แมสมานเนียนและซาบาเตียร์ พบว่า แนวความคิดเกี่ยวกับกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติคือการแปรสภาพเจตจำนงไปสู่การปฏิบัติ (transformation of intent into action) ที่มีลักษณะเป็นกระบวนการปฏิสัมพันธ์ในแบบที่เป็นไปอย่างต่อเนื่อง โดยกระบวนการนโยบายจะเริ่มจากการมีสิ่งเร้า (stimulus) ซึ่งทำให้มองเห็นปัญหาหรือเป้าหมายหรือเกิดประเด็นอะไรขึ้นมาก่อนหลังจากนั้นมีการเชื่อมโยงเจตจำนงนี้ไปสู่การปฏิบัติ คือมีการนำปัญหา เป้าหมายหรือประเด็นที่สนใจนี้เข้าไปสู่กระบวนการทางการเมือง และพัฒนาขึ้นมาเป็นนโยบาย แล้วแปรสภาพนโยบายให้เป็นแผนงาน (program) ซึ่งอาจประกาศใช้ในลักษณะที่เป็นกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ แผนหรือโครงการ เสร็จแล้วจึงจะนำเอาแผนที่ว่านี้ไปปฏิบัติ นอกจากนี้ เขาได้อธิบายเพิ่มเติมว่า นอกจากองค์ประกอบที่ว่านี้แล้ว ยังมีองค์ประกอบอีกลักษณะหนึ่งที่เรียกว่า “ตัวเชื่อม” ซึ่งมี 3 ตัวจะทำหน้าที่เชื่อมโยงขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการ กล่าวคือ ตัวเชื่อมที่ 1 มีหน้าที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบสิ่งเร้ากับตัวนโยบาย ตัวเชื่อมที่ 2 มีหน้าที่เชื่อมโยงนโยบายกับแผนงาน ตัวเชื่อมที่ 3 คือ สภาพแวดล้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติในภาคสนาม โดยจะเป็นกลไกการกำกับให้วัตถุประสงค์ของนโยบายบรรลุผลสำเร็จนั่นเอง อนึ่ง กรณีการยุติมีได้ 2 กรณี คือ เมื่อการเชื่อมต่อองค์ประกอบเสร็จสิ้นแล้ว หรือกรณีไม่อาจเชื่อมต่อได้ เพราะสภาพแวดล้อมเป็นอุปสรรค

จากการสังเคราะห์องค์ความรู้เรื่องตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งศึกษาตัวแบบแนวคิดจากนักวิชาการต่างประเทศ จำนวน 6 คน ดังที่ได้ อธิบายไปแล้วข้างต้น ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ตัวแปรและสรุปเป็นตารางการ สังเคราะห์ตัวแปรได้ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ผลการสังเคราะห์ตัวแปร ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

	Van Meter and Van Horn	Gorge C. Edwards	Hambleton	Sabatier and Mazmanian	G. Shabbir Cheema & Dennis A. Rondinell	Alexander	ความคิด เห็นร่วม (คน)
วัตถุประสงค์ของ นโยบาย	✓			✓	✓	✓	4
ทรัพยากร	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
การสื่อสารระหว่าง องค์กร	✓	✓	✓		✓		4
ลักษณะขององค์กร	✓	✓	✓		✓		4
เงื่อนไขเศรษฐกิจ สังคม การเมือง	✓		✓		✓		3
ทัศนคติของ ผู้ปฏิบัติ	✓	✓	✓	✓	✓		5
ผู้นำ				✓	✓	✓	3

จากตารางสังเคราะห์ตัวแปร ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากนักวิชาการต่างประเทศ จำนวน 6 คน ซึ่งผู้ศึกษาได้มีเกณฑ์การคัดเลือก ตัวแปรร่วมที่นักวิชาการมีความคิดเห็นตรงกันไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 (ตั้งแต่ 4 คนขึ้นไป จากจำนวนทั้งสิ้น 6 คน) ดังนั้น จากตารางสามารถสรุปได้ว่าตัวแปร ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติมีทั้งสิ้น 5 ปัจจัย คือ (1) วัตถุประสงค์ ของนโยบาย (2) ทรัพยากร (3) การสื่อสารระหว่างองค์กร (4) ลักษณะของ องค์กร และ (5) ทัศนคติของผู้ปฏิบัติ

ระยะที่สอง ทบทวนวรรณกรรมที่เป็นงานวิจัยและวิทยานิพนธ์เกี่ยวกับการนำนโยบายยุติธรรมทางเลือกไปปฏิบัติ โดยเลือกศึกษาเฉพาะวิธีการใกล้เคียงข้อพิพาทจากทั้งในและต่างประเทศ

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เป็นงานวิจัยและวิทยานิพนธ์เกี่ยวกับการนำนโยบายยุติธรรมทางเลือกไปปฏิบัติ ผู้ศึกษาได้เลือกศึกษาเฉพาะวิธีการใกล้เคียงข้อพิพาทเท่านั้น จากทั้งในและต่างประเทศ ซึ่งจากการศึกษาพบว่างานวิจัยส่วนใหญ่จะให้ความสำคัญกับปัจจัย 4 ตัวแปร มาประกอบเพิ่มเติมจากในส่วนของตัวแปรที่ได้จากทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั่นคือ ปัจจัยด้านผู้ประนีประนอม ปัจจัยด้านคู่ความ ปัจจัยด้านกระบวนการไกล่เกลี่ย และปัจจัยด้านการยอมรับและให้การสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ ซึ่งผลจากการสังเคราะห์ดังกล่าวได้มาจากการทบทวนวรรณกรรมดังนี้

(1) ปัจจัยด้านผู้ประนีประนอม

ยงยุทธ ศักดิ์ชัยพานิชกุล (2556) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องการนำนโยบายยุติธรรมทางเลือกด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไปปฏิบัติของสำนักงานอัยการสูงสุด พบว่า ปัจจัยด้านผู้ประนีประนอมมีความสัมพันธ์กับการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากความเข้าใจในวิธีการ ขั้นตอน ทักษะความชำนาญ ความเป็นกลาง ความไว้วางใจจากคู่ความ บุคลิกภาพ รวมถึงการให้ข้อมูลของผู้ประนีประนอมที่ดีพื่อต่อคู่ความ จะส่งผลต่อความสำเร็จในการนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไปปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Hazelkon,M.,& Packard,A.L.(2008) ซึ่งศึกษาวิจัยเรื่อง การระงับข้อพิพาททางเลือกในการศึกษาพิเศษ ซึ่งชี้ให้เห็นว่าความสำคัญของปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับผู้ประนีประนอมเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำยุติธรรมทางเลือกด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไปปฏิบัติอย่างมาก ลักษณะสำคัญของผู้ประนีประนอม ได้แก่ ด้านความเข้าใจในวิธีการและกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของผู้ประนีประนอม ด้านทักษะความชำนาญ ความสามารถของผู้ประนีประนอม

ด้านความเป็นกลางของผู้ประนีประนอม ด้านความไว้วางใจของคู่ความต่อผู้ประนีประนอม และด้านบุคลิกภาพของผู้ประนีประนอม ในขณะที่เมื่อศึกษาในประเด็นจำนวนของผู้ประนีประนอมในแต่ละศาล พบว่างานวิจัยของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช (2546) ซึ่งศึกษาเรื่อง การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลกับการช่วยลดภาระการบริหารจัดการคดี ได้สรุปว่า ศาลที่ทำการศึกษาวิจัยนั้นมีจำนวนผู้ประนีประนอมน้อย ขณะที่ปริมาณคดีที่ต้องทำการไกล่เกลี่ยอยู่มาก จึงควรเพิ่มผู้ประนีประนอมให้มากขึ้น ขณะเดียวกันมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (2549) ได้วิจัยเรื่องการประเมินประสิทธิภาพของระบบไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล ได้เสนอแนะในส่วนของการพัฒนาผู้ประนีประนอมไว้ว่า การสรรหาผู้ประนีประนอมของศาลแต่ละจังหวัดนั้นควรอยู่บนมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ ประเด็นที่น่าพิจารณาคือ คุณวุฒิของผู้ประนีประนอมควรมีพื้นฐานและความรู้ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายด้วย ตลอดจนควรมีการฝึกอบรมและประสบการณ์ในการไกล่เกลี่ยอย่างน้อย 6 เดือน

(2) ปัจจัยด้านคู่ความ

Pearson, J., & Thoennes, N. (1989) ได้วิเคราะห์ข้อค้นพบจากงานวิจัยของเขา เรื่อง วิจัยการไกล่เกลี่ย : กระบวนการและประสิทธิผลของการแทรกแซงโดยบุคคลที่สาม ซึ่งเป็นการวิจัยในคดีหย่าร้างในช่วง 10 ปี พบว่าการบีบบังคับให้คู่ความทำการเจรจาโดยที่ทั้งสองฝ่ายไม่เต็มใจนั้น อาจนำไปสู่ความล้มเหลวในการไกล่เกลี่ยเพื่อยุติคดีได้ เช่นเดียวกับ วชิราพรณ นามโสมมา (2549) ซึ่งวิจัยเรื่องปัญหาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลจังหวัดร้อยเอ็ด พบว่าในประเด็นปัญหาของคู่ความที่เข้าสู่การไกล่เกลี่ยส่วนใหญ่เกิดจากความไม่เข้าใจในข้อกฎหมาย และการไม่มาตามเวลานัดหมาย ซึ่งส่งผลกระทบต่อกระบวนการในการเข้าสู่ระบบไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ขณะเดียวกัน เปรมมิศานูเรืองงาม (2556) ซึ่งได้เขียนบทความเรื่อง การพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางเลือก : กรณีศึกษาการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเชิงบังคับมาใช้ใน

ประเทศไทย ได้อธิบายว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเชิงบังคับจะมีประโยชน์อย่างมาก หากเป็นกลไกที่ช่วยให้คู่ความฝ่ายที่อ่อนแอกว่าสามารถต่อสู้กับคู่ความที่แข็งแกร่งกว่าได้ในระดับเดียวกัน ซึ่งในประเด็นความไม่เท่าเทียมของคู่ความนี้ Fiadjoe, A. (2006) ได้อธิบายในหนังสือชื่อ Alternative Dispute Resolution : A Developing World Perspective ว่า สำหรับในประเทศกำลังพัฒนา ความเท่าเทียมและไม่เท่าเทียมของคู่ความมีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยของ Mohamed, Asqar Ali Bin Ali. (2008) เรื่องการไกล่เกลี่ยในศาลแรงงานของประเทศมาเลเซีย พบว่า ปัจจัยด้านคู่ความที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายยุติธรรมทางเลือกด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยไปปฏิบัติ คือ ความเหลื่อมล้ำของคู่ความในด้านต่าง ๆ ได้แก่ การศึกษา สาขาวิชาที่จบ ฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัว การได้รับการยอมรับจากสังคม หน้าที่การงานหรืออาชีพ สถานะทางการเมืองหรือความเกี่ยวข้องทางการเมือง การมีอิทธิพลในชุมชน รวมไปถึงศาสนา วัฒนธรรม เชื้อชาติ สัญชาติ ภาษา ความรู้ทางด้านกฎหมาย สภาวะร่างกาย จิตใจ และจำนวนเครือญาติ

(3) ปัจจัยด้านกระบวนการไกล่เกลี่ย

กระบวนการของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท นับเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการนำนโยบายยุติธรรมทางเลือกด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยไปปฏิบัติ ซึ่ง อัครศักร์ จิตธรรมมา (2551) ได้สรุปจากการที่ได้วิจัยเรื่อง การพัฒนาระบบไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลยุติธรรมของประเทศไทย ว่าระบบไกล่เกลี่ยเป็นปัจจัยสำคัญอีกปัจจัยหนึ่งในการบริหารงานระบบไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลยุติธรรม ซึ่งผู้วิจัยได้เสนอแนะว่า การพัฒนาระบบไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้มีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นต้องพัฒนาองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญ คือ การสนับสนุนทรัพยากรจากรัฐบาลอย่างเพียงพอ การกำหนดกฎระเบียบที่ชัดเจน ไม่คลุมเครือ รวมถึงการมีขั้นตอนการปฏิบัติงานอย่างเป็น

ระบบเหมาะสม เป็นต้น ในขณะที่ วชิราพรรณ นามโลมา (2549) ซึ่งวิจัยเรื่อง ปัญหาการใกล้เคียงข้อพิพาทของศาลจังหวัดร้อยเอ็ด ก็ได้นำปัจจัยด้าน กระบวนการและวิธีการใกล้เคียงข้อพิพาทมาเป็นตัวแปรหนึ่งในการวิจัยเพื่อ ค้นหาปัญหาในการใกล้เคียงข้อพิพาทอีกด้วย

(4) ปัจจัยด้านการยอมรับและให้การสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ

จากงานวิจัยเรื่องการนำนโยบายยุติธรรมทางเลือกด้วยวิธีการ ใกล้เคียงข้อพิพาทไปปฏิบัติของสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งศึกษาโดย ยงยุทธ ศักดิ์ชัยพานิชกุล (2556) ได้สรุปว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำ นโยบายไปปฏิบัติ นั้น นอกจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการใกล้เคียงแล้ว การยอมรับและการให้การสนับสนุนของผู้ปฏิบัติย่อมมีผลต่อความสำเร็จด้วย ซึ่งได้แก่ ข้าราชการที่เกี่ยวข้องโดยตรง เนื่องจากบุคคลเหล่านี้มีอำนาจในการ ตัดสินใจว่าจะนำนโยบายไปปฏิบัติหรือไม่ มากน้อยเพียงใดในส่วนของ มีอำนาจและดุลยพินิจ ดังนั้น หากข้าราชการเห็นด้วยแล้ว ก็จะไม่เกิดการตั้ง เรื่องให้ช้าเพื่อประวิงเวลาจนคู่ความอาจตัดสินใจไม่เข้าร่วมการใกล้เคียง นอกจากนี้ ตัวผู้ประนีประนอมหากเขารู้สึกไม่เห็นด้วยกับนโยบาย เขาอาจจะ ปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะขอไปที ไม่ทุ่มเทให้กับงานได้เช่นกัน

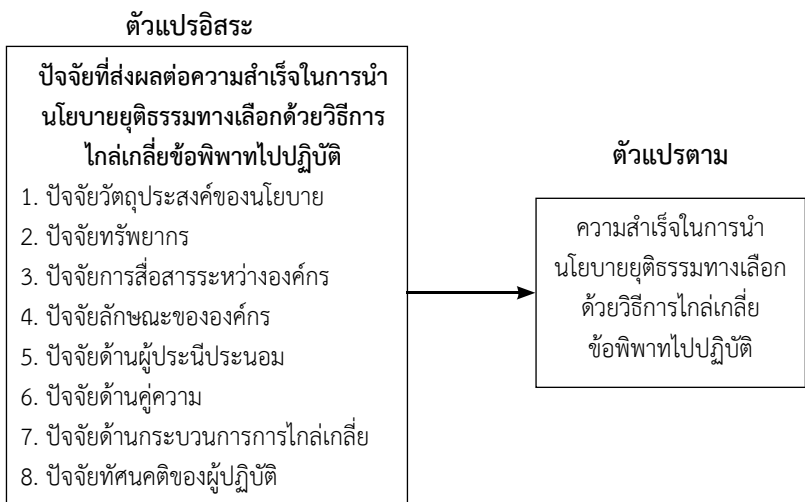
ระยะที่สาม นำผลการสังเคราะห์ห่อองค์ความรู้ที่ได้จากระยะที่หนึ่ง และระยะที่สองมาสร้างเป็นกรอบแนวความคิดและนิยามความหมายของ ตัวแปรในบริบทของศาลชั้นต้น

จากการสังเคราะห์ห่อองค์ความรู้เรื่องตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยศึกษาตัวแบบแนวคิดจากนักวิชาการต่างประเทศ จำนวน 6 คน คือ Van Meter and Van Horn (1975), Gorge C. Edwards (1980), Hambleton (1980), Sabatier and Mazmanian (1983), G. Shabbir Cheema & Dennis A. Rondinell (1983), และ Alexander (1985) ทำให้ได้ตัวแปรปัจจัย ที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติจำนวน 5 ปัจจัย ได้แก่ (1) ปัจจัยวัตถุประสงค์

ของนโยบาย (2) ปัจจัยทรัพยากร (3) ปัจจัยการสื่อสารระหว่างองค์กร (4) ปัจจัยลักษณะขององค์กร และ (5) ปัจจัยทัศนคติของผู้ปฏิบัติ

ขณะที่ผลจากการทบทวนวรรณกรรมที่เป็นงานวิจัยและวิทยานิพนธ์เกี่ยวกับการนำนโยบายยุทธธรรมทางเลือกไปปฏิบัติ โดยเลือกศึกษาเฉพาะวิธีการใกล้เคียงข้อพิพาทเท่านั้น จากทั้งในและต่างประเทศ ทำให้ได้ตัวแปรปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายยุทธธรรมทางเลือกด้วยวิธีการใกล้เคียงข้อพิพาทไปปฏิบัติจำนวน 4 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยด้านผู้ประนีประนอม ปัจจัยด้านคู่ความ ปัจจัยด้านระบบการใกล้เคียง และปัจจัยด้านการยอมรับและให้การสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ

ข้อสังเกตจากการสังเคราะห์องค์ความรู้นี้ พบว่า ปัจจัยทัศนคติของผู้ปฏิบัติ และปัจจัยด้านการยอมรับและให้การสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ เป็นปัจจัยที่มีความหมายอย่างเดียวกัน ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงรวมปัจจัยดังกล่าวเป็นปัจจัยเดียวคือ ปัจจัยทัศนคติของผู้ปฏิบัติ ซึ่งสามารถนำมาเขียนเป็นกรอบแนวคิดได้ดังนี้



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดจากการสังเคราะห์องค์ความรู้

สรุปผลที่ได้จากการสังเคราะห์องค์ความรู้ และนิยามความหมายในบริบทของวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลชั้นต้น

จากแผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดจากการสังเคราะห์องค์ความรู้ ผู้เขียนได้สรุปปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการนำนโยบายยุติธรรมทางเลือกด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไปปฏิบัติไว้ 8 ปัจจัย ได้แก่ปัจจัยวัตถุประสงค์ของนโยบาย ปัจจัยทรัพยากร ปัจจัยการสื่อสารระหว่างองค์กร ปัจจัยลักษณะขององค์กร ปัจจัยด้านผู้ประนีประนอม ปัจจัยด้านคู่ความ ปัจจัยด้านกระบวนการไกล่เกลี่ย และปัจจัยทัศนคติของผู้ปฏิบัติ ซึ่งผู้เขียนได้นิยามความหมายในบริบทของวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลชั้นต้น ดังนี้

(1) **ปัจจัยวัตถุประสงค์ของนโยบาย** หมายถึง เป้าหมายของนโยบายยุติธรรมทางเลือกที่ได้กำหนดไว้ในกฎ ระเบียบ คำสั่ง รวมถึงคู่มือการปฏิบัติงานอื่นใดของศาลยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม ที่ได้มีการระบุแผนงานขั้นตอนการดำเนินงาน โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับเกณฑ์มาตรฐานที่มีความเชื่อมโยงสอดคล้องกันอย่างชัดเจน

(2) **ปัจจัยทรัพยากร** หมายถึง สิ่งที่อำนวยความสะดวกต่อการดำเนินนโยบาย ได้แก่ งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ เวลา สถานที่ที่ใช้ในการไกล่เกลี่ย และจำนวนบุคลากรที่เหมาะสมทั้งในเชิงปริมาณ และคุณภาพ

(3) **ปัจจัยการสื่อสารระหว่างองค์กร** หมายถึง ความชัดเจนในการสื่อความหมายระหว่างผู้กำหนดนโยบายกับผู้ให้นำนโยบายไปปฏิบัติ และความชัดเจนในการประชาสัมพันธ์นโยบายดังกล่าวจากผู้ปฏิบัติไปยังผู้รับบริการ

(4) **ปัจจัยลักษณะขององค์กร** หมายถึง ความซับซ้อนของโครงสร้างองค์กร สายการบังคับบัญชาที่ชัดเจนจากผู้บริหารศาลชั้นต้นไปยังข้าราชการศาลที่รับผิดชอบดูแลศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในแต่ละศาล รวมถึงผู้ประนีประนอมข้อพิพาทในแต่ละคดี

(5) **ปัจจัยด้านผู้ประนีประนอม** หมายถึง คุณวุฒิ ความรู้ความเข้าใจ ในวิธีการ ขั้นตอนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ทักษะความชำนาญ ความเป็นกลาง ความไว้วางใจของคู่ความ บุคลิกภาพ การให้ข้อมูลต่อคู่ความ ของผู้พิพากษา ข้าราชการศาลยุติธรรม บุคคลหรือคณะบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ ประนีประนอมเพื่อช่วยเหลือศาลในการไกล่เกลี่ยให้คู่ความได้ประนีประนอม กันตามระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อ พิพาท พ.ศ. 2544

(6) **ปัจจัยด้านคู่ความ** หมายถึง ความรู้ความเข้าใจในกระบวนการ ไกล่เกลี่ย สถานะหรือความสัมพันธ์ ระหว่างคู่ความ ความคาดหวังในผลของ การไกล่เกลี่ยของบุคคลสองฝ่ายที่มีข้อพิพาทต่อกัน และการตัดสินใจเข้าระบบ ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ทั้งนี้หมายความว่ารวมถึงตัวแทนของคู่ความด้วย

(7) **ปัจจัยด้านกระบวนการการไกล่เกลี่ย** หมายถึง วิธีปฏิบัติในการ ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม ว่าด้วยการ ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2544 และข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา ว่าด้วย การไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2554

(8) **ปัจจัยทัศนคติของผู้ปฏิบัติ** หมายถึง ความรู้สึกและความคิดเห็น ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งได้แก่ ผู้ประนีประนอม (ผู้พิพากษา ข้าราชการ ศาล บุคคลภายนอกที่ได้รับแต่งตั้งให้รับผิดชอบไกล่เกลี่ยข้อพิพาท) และ ข้าราชการศาลยุติธรรมที่รับผิดชอบงานสนับสนุนด้านการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ที่มีต่อนโยบายยุติธรรมทางเลือกด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ข้อเสนอแนะที่ได้จากการสังเคราะห์องค์ความรู้

จากการสังเคราะห์องค์ความรู้เกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จใน การนำนโยบายยุติธรรมทางเลือกด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลชั้นต้นไป ปฏิบัติ ทั้งในส่วนของแนวคิด ทฤษฎี การทบทวนวรรณกรรมจากงานวิจัยและ

วิทยานิพนธ์ โดยส่วนใหญ่จะมีความคิดเห็นที่สอดคล้องกันในประเด็นของ ประสิทธิภาพในการสรรหา แต่งตั้ง คุณสมบัติ และการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ประนีประนอมจากภายนอก กล่าวคือ แม้ว่าฝ่ายนโยบายจะได้กำหนดหลักเกณฑ์ แนวทางเบื้องต้นในการพิจารณาคัดเลือกผู้ประนีประนอมจากภายนอก แต่ในทางปฏิบัติในแต่ละศาลยังคงมีอิสระในการพิจารณาคัดเลือกผู้ประนีประนอมจากภายนอก ดังนั้นจึงอาจได้ผู้ประนีประนอมที่มีความแตกต่างกันทั้งในด้านคุณสมบัติ ความรู้ ประสบการณ์ และความน่าเชื่อถือ

ด้วยเหตุนี้ ในการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายยุติธรรมทางเลือกด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลชั้นต้นไปปฏิบัติ จึงควรศึกษาเพิ่มเติมว่า คุณสมบัติ หรือคุณลักษณะของผู้ประนีประนอมจากภายนอก ตลอดจนวิธีการสรรหา คัดเลือกที่แตกต่างกันจะมีผลต่อกระบวนการไกล่เกลี่ยหรือไม่ อย่างไร ซึ่งผู้เขียนจะนำไปศึกษาและทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม และพัฒนาเป็นกรอบแนวคิดการวิจัยที่เชื่อมโยงกับปัจจัยความสำเร็จในการนำนโยบายยุติธรรมทางเลือกด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลชั้นต้นไปปฏิบัติ อันจะนำไปสู่การวิจัยต่อไปในอนาคต

เอกสารอ้างอิง

- กล้า ทองขาว. (2548) “การนำนโยบายและแผนการศึกษาไปปฏิบัติ : แนวคิด ทฤษฎี และแนวทางการดำเนินงาน” โครงการส่งเสริมการ แต่งตำรา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช นนทบุรี สำนักพิมพ์สุโขทัยธรรมาธิราช.
- จักรกริณณ์ ทอดสูงเนิน. (2557). ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชน กรณีศึกษา ศูนย์ยุติธรรมชุมชนตำบลโคกขาม อำเภอมือง จังหวัดสมุทรสาคร. *สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์*, 40(1), 98-113.

- ประสิทธิ์ ดวงตะวงษ์. (2553). **ประสิทธิผลกระบวนการสร้างและพัฒนา
ผู้ไกล่เกลี่ยและการดำเนินงานของศาลยุติธรรมไทย**. วิทยานิพนธ์
รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี.
- เปรมมิศา หนูเรืองงาม. (2556). การพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางเลือก :
กรณีศึกษาการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเชิงบังคับมาใช้ใน
ประเทศไทย. **วารสารกระบวนการยุติธรรม**, 6(2),101-117.
- มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. (2549). **การประเมินประสิทธิภาพของระบบไกล่
เกลี่ยข้อพิพาทในศาล**. กรุงเทพฯ : ที แอนด์ เค พรินติ้ง.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. (2546). **รายงานการวิจัยของสำนักงาน
ศาลยุติธรรม : การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลกับการช่วยลดภาระ
การบริหาร-จัดการคดี**. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย
สุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ยงยุทธ ศักดิ์ชัยพานิชกุล. (2556). **การนำนโยบายยุติธรรมทางเลือกด้วยวิธี
การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไปปฏิบัติของสำนักงานอัยการสูงสุดไทย**.
ดุษฎีนิพนธ์ ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต(รัฐประศาสนศาสตร์), มหาวิทยาลัย
รามคำแหง.
- วชิราพรรณ นามโลมา. (2549). **ปัญหาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลจังหวัด
ร้อยเอ็ด**. การศึกษาค้นคว้าอิสระ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต,
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.
- ศุภณัฐ สัตยาภรณ์ และคณะ. (2557). **ประสิทธิผลการบริหารงานระบบ
ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลยุติธรรมตามหลักธรรมาภิบาล**. **วารสาร
บัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรม-
ราชูปถัมภ์**, 8(3),130-151.

สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม. (2557). **กรอบความเห็นร่วม ปฏิรูปประเทศไทย ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม**. ค้นเมื่อ 15 ตุลาคม 2559 จาก <https://issuu.com/uthaisakyutthapan/docs/issue3-law-justicereform>.

สำนักงานศาลยุติธรรม. (2558). **รายงานสถิติคดีศาลยุติธรรมทั่วราชอาณาจักร ประจำปี พ.ศ.2558**. กรุงเทพฯ : ศูนย์การพิมพ์เพชรรุ่ง.

_____. (2557). **แผนยุทธศาสตร์ศาลยุติธรรม พ.ศ. 2557-2560**. ม.ป.พ.

สำนักกระงับข้อพิพาท. (2547). **คู่มือการกระงับข้อพิพาทสำหรับประชาชน**. กรุงเทพฯ : สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม.

อัครศักดิ์ จิตรธรรมมา (2551). **การพัฒนาระบบไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลยุติธรรมของประเทศไทย**. ดุษฎีนิพนธ์ ปรัชญาดุสิตบัณฑิต (รัฐประศาสนศาสตร์), มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

อิงครัตน์ ศรีไพโรจน์. (2555). **ประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ประนีประนอมประจำศาลจังหวัดจันทบุรี**. ภาคนิพนธ์ บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี.

Alexander, E. R. (1985). From idea to action notes for a contingency theory of the policy implementation process. *Administration & Society*, 16(4), 403-426

Cheema, D. & Rondinelli, A. (1980). *Reinventing Government for the Twenty-First Century: State Capacity in a Globalizing Society*. New York: McGraw-Hill.

Fiadjoe, A. (2006). *Alternative dispute resolution: A developing world perspective*. London: Cavendish Publishing.

Gorge, C. E. (1980). *Implementing public policy. Politics and public policy series*. Congressional Quarterly Press. New York: Alfred A. Knopf.

- Hambleton, R. (1983). Planning Systems and Policy Implementation. **Journal of Public Policy**, 3(4), 397-418.
- Hazelkon, M. & Packard, A. L. (2008). **Alternative dispute resolution in special education**. Carrollton, GA : University of West Georgia Press.
- Mohamed, Askgar Ali Bin Ali. (2008). Mediation in the industrial court of Malaysia. **Asian Journal of Mediation**, 4(23), 75-76.
- Pearson, J. & Thoennes, N. (1989). **Divorce mediation: Reflections on a decade of research**. In K. Kressel, & D. G. Pruitt (eds), Mediation research: The process and effectiveness of third-party intervention (pp. 9-30). San Fransico, CA : Jossey-Bass.
- Rose, M., & Suffling, R. (2001). Alternative dispute resolution and the protection of natural areas in Ontario, Canada. **Landscape and Urban Planning**, 56(1-2), 1-9.
- Sabatier, P. & Mazmanian, D. D. (1980). The implementation and public policy : A framework of analysis. **Policy Studies Journal**, 8, 538-560.
- Van Meter, D. S. & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process : A conceptual framework. **Administration and Society**, 6(4), 446-484.