

นโยบาย การพัฒนา และวิชาการ*

ทินพันธุ์ นาคะตะ**

บทความนี้เป็นเพียงความพยายามอย่างหนึ่ง ที่จะเสนอความรู้เบื้องต้น สำหรับการศึกษาวិเคราะห์ในเรื่องนโยบายของรัฐ (public policy) โดยจะมุ่งพิจารณาถึงสาระสำคัญของประการ คือ การพัฒนาของนโยบาย กระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างวิชาการกับนโยบายของรัฐ และแนวทางศึกษาวิเคราะห์นโยบายของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อจะได้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายของรัฐดีขึ้น และเพื่อจะชี้ให้เห็นว่า การเสนอแนะนโยบายให้แก่รัฐบาล จะต้องมียุทธศาสตร์มาจากการศึกษาวิจัย การศึกษาวิชานโยบายนับเป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่จะช่วยสะสมความรู้ที่เชื่อถือได้เพื่อการดังกล่าว

นโยบายของรัฐ นับว่าเป็นวิชาที่ยังใหม่อยู่มาก ทั้งยังไม่มีคำจำกัดความที่แน่นอนตายตัว ความหมายที่ใช้จึงขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และแนวทางศึกษาวิเคราะห์ของนักวิชาการในแต่ละบุคคล แต่ส่วนมากแล้วหมายถึงสิ่งๆ เดียวกัน เช่น Lasswell กับ Kaplan กล่าวว่านโยบาย หมายถึงแผนหรือโครงการที่กำหนดขึ้น ประกอบด้วยเป้าหมาย คุณค่า (values) และการปฏิบัติต่างๆ¹ สำหรับ Easton การกำหนดนโยบายของรัฐ คือการจัดสรรคุณค่าต่างๆ ของสังคมที่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นไปเพื่อสังคมส่วนรวม² นโยบายของรัฐในความหมายของ Kroll ได้แก่ โครงร่างแห่งคุณค่าและพฤติกรรมต่างๆ ที่เป็นข้อกำหนดหรือข้อบัญญัติของรัฐบาล³ ฝ่าย Sharkansky หมายถึงกิจกรรมต่างๆ ที่รัฐบาลจัดทำขึ้น เป็นต้นว่า บริการ

* ผู้เขียนขอขอบคุณต่อสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ที่ให้เงินอุดหนุนการวิจัยนี้ กับขอขอบคุณอาจารย์อุทัย เลาหวิเชียร และอาจารย์รัชช วิชาชัยสิทธิ์ ที่กรุณาอ่านและให้คำวิจารณ์ ซึ่งมีประโยชน์เป็นอันมาก สำหรับความคิดเห็นใด ๆ ในบทความนี้เป็นความรับผิดชอบของผู้เขียนแต่เพียงผู้เดียว

** สถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

¹ Harold D. Lasswell and Abraham Kaplan, *Power and Society* (New Haven: Yale University Press, 1970), p. 71.

² David Easton, *The Political System* (New York: Alfred A. Knopf, 1953), p. 19.

³ Morton Kroll, "Policy and Administration," in *Policies, Decisions, and Organization*, ed. by Fremont J. Lyden, George A. Shipman, and Morton Kroll (New York: Meredith Corporation, 1969), p. 9.

สาธารณะ การควบคุมกิจกรรมของบุคคลหรือธุรกิจเอกชน การแสดงออกในทางสัญลักษณ์ต่าง ๆ ตลอดจนการควบคุมกิจกรรมทางการเมืองแบบอื่น ๆ⁴ ส่วน Dye ก้าวไปไกลกว่านั้น โดยกล่าวว่า นโยบายของรัฐ คือสิ่งใด ๆ ที่รัฐบาลเลือกที่จะทำหรือไม่ทำ⁵ เพื่อให้การศึกษาวิเคราะห์ในบทความนี้มีขอบเขตกว้างขวาง เราจะใช้คำว่านโยบายของรัฐ ตามความหมายต่าง ๆ เหล่านี้ คือหมายถึง โครงการที่รัฐบาลบัญญัติขึ้นเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติในการจัดสรรคุณค่าต่าง ๆ ให้แก่สังคม

หากจะพิจารณาจากคำนิยามในข้างต้น จะเห็นว่า นโยบายของรัฐ หมายถึงสิ่งสำคัญสองประการ ประการแรก คือ แนวทางในการปฏิบัติของรัฐบาล ประการที่สอง คือ โครงการที่สำคัญ ๆ ซึ่งรัฐบาลจะต้องจัดให้มีขึ้น ด้วยการกำหนดเป้าหมายและวิธีปฏิบัติเพื่อให้บรรลุสิ่งดังกล่าวนี้ สิ่งเหล่านี้ย่อมจะหมายรวมไปถึง สถาบันต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายของรัฐ กับกระบวนการทั้งหลายที่จะช่วยให้นโยบายของรัฐ มีลักษณะอันชอบด้วยกฎหมาย (legitimate) อยู่ด้วยเสมอ และทั้งสองอย่างหลังนี้เอง จะเป็นเครื่องชี้ว่า สังคมใดมีการพัฒนาทางการเมืองอยู่ ณ ระดับใด อาจกล่าวได้ว่า ในสังคมที่เจริญแล้วจะมีสถาบันต่าง ๆ โดยเฉพาะที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย และรับรองว่านโยบายนั้น ๆ เป็นนโยบายที่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยจะต้องมีผู้ปฏิบัติตาม ด้วยเหตุนี้นักทฤษฎีบางคน จึงมีความเห็นว่าการกำหนดนโยบาย (policy-making) ในส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการกำหนดข้อบัญญัติ (rule-making) หรือ กระบวนการนิติบัญญัติ (legislation)⁶ ทั้งนี้เพราะในประเทศที่เจริญแล้ว การกำหนดนโยบายของรัฐจะมีลักษณะเป็นการกระทำในรูปของสถาบัน (institutionalized) มากกว่าเป็นเรื่องของส่วนตัว และส่วนมากจะออกมาในรูปของ กฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือ คำสั่ง ฯลฯ ดังนั้น เรื่องแรกที่เราควรจะให้ความสนใจ ก็คือ การศึกษาในเรื่อง การกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรูปที่เป็นข้อบัญญัติของรัฐนั้น ว่าได้มีการพัฒนามาอย่างไรบ้าง

⁴ Ira Sharkansky, "The Political Scientist and Policy Analysis : An Introduction," in *Policy Analysis in Political Science*, ed. by Ira Sharkansky (Chicago : Markham Publishing Company, 1970), p. 1.

⁵ Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy* (New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1972), p. 1 กับโปรดพิจารณา Peter Bachrach and Martin Baratz, "Decisions and Non-decisions," *American Political Science Review*, 57 (September, 1963), 632-42.

⁶ Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr., *Comparative Politics : A Developmental Approach* (Boston : Little, Brown and Company, 1966), pp. 128-42.

ก. การพัฒนาของนโยบาย

ในทุกสังคม ย่อมจะต้องมีข้อบัญญัติพื้นฐาน สำหรับเป็นแนวทางที่คนเราจะพึงปฏิบัติต่อกัน เช่น ขนบธรรมเนียมและประเพณี ซึ่งกำหนดหน้าที่ต่าง ๆ ของบุคคล รวมทั้งข้อห้ามทั้งหลายเพื่อการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ ยิ่งกว่านั้น ยังมีข้อบัญญัติอื่น ๆ เช่น รัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่กำหนดให้สถาบันต่าง ๆ มีอำนาจริเริ่ม เปลี่ยนแปลง ปฏิบัติตาม หรือคัดสรร การละเมิด ในข้อบัญญัติต่าง ๆ นั้น ไว้ด้วย ทั้งนี้ย่อมแตกต่างกันไปในแต่ละสังคม

สำหรับชุมชนแบบโบราณ การกำหนดข้อบัญญัติเหล่านั้น จะอยู่ในมือของชนชั้นหัวหน้าเพียงไม่กี่คน ทั้งจะเป็นเรื่องของการสะสมประเพณีที่เกิดจากการบังคับให้เป็นไปตามข้อบัญญัติ หรือจากการตีความในข้อบัญญัตินั้น กล่าวคือ จะมีบุคคลกลุ่มหนึ่ง ทำหน้าที่กำหนดและรักษาไว้ซึ่งข้อบัญญัติของสังคม เกี่ยวกับปัญหาใด ๆ ที่เกิดขึ้นภายในสังคม หรือจากการมีความสัมพันธ์กับสังคมภายนอก บุคคลกลุ่มนี้ได้แก่หัวหน้าเผ่าหรือหัวหน้าหมู่บ้านต่าง ๆ เป็นอาทิ⁷

ในสังคมที่เจริญขึ้นแล้วเล็กน้อย สถาบันที่ทำหน้าที่กำหนดข้อบัญญัติเหล่านั้น จะประกอบไปด้วยชนชั้นผู้นำต่าง ๆ เหล่านี้เช่นกษัตริย์ สภาขุนนาง และข้าราชการบางคนเป็นผู้ประกาศใช้ข้อบัญญัตินั้น ให้เหมาะสมกับเรื่องเฉพาะกรณีไป ส่วนในสังคมที่เจริญขึ้นไปอีก จะมีการแบ่งหน้าที่ในการกำหนดข้อบัญญัติให้เป็นส่วนสัดส่วนมากขึ้น เช่น ในนครรัฐสมัยโบราณและสมัยกลาง ซึ่งสิ่งดังกล่าวนี้ เป็นหน้าที่ของสภานิติบัญญัติ⁸

ในประเทศอังกฤษ ระหว่างคริสต์ศตวรรษที่สิบสามถึงสิบสี่ กษัตริย์ทรงเป็นผู้ประกาศบทบัญญัติที่สำคัญ ๆ ในสภาของพวกพระและขุนนาง ซึ่งมีชื่อว่า *Magnum Concilium* โดยได้รับคำปรึกษาแนะนำจากสภาซึ่งประกอบด้วยข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ และในอีกสองศตวรรษต่อมาจึงมีการแบ่งหน้าที่ในทางนิติบัญญัติให้ชัดเจนขึ้น จนกระทั่งรัฐสภาได้รับมอบอำนาจให้เป็นฝ่ายตราพระราชบัญญัติ⁹ การช่วงชิงอำนาจในทางนิติบัญญัติ ระหว่างกษัตริย์กับสภา มีอยู่ทั่วไปในยุโรป เช่น ฝรั่งเศสและปรัสเซีย

⁷ โปรดพิจารณา Isaac Schapera, *Government and Politics in Tribal Societies* (London : Watts, 1956) ; Adamson Hoebel, *The Law of Primitive Man* (Cambridge : Harvard University Press, 1954).

⁸ Shmuel N. Eisenstadt, *The Political Systems of Empires* (New York : The Free Press of Glencoe, 1962).

⁹ F. W. Maitland, *The Constitutional History of England* (Cambridge : Cambridge University Press, 1963).

การก่อตัวของรัฐสภาอังกฤษ เป็นเรื่องการช่วงชิงอำนาจในทางนิติบัญญัติ และเป็น เรื่องของการต่อสู้ เพื่อให้ส่วนต่างๆ ของสังคม ได้มีสิทธิมีเสียงในกระบวนการกำหนดนโยบาย ของรัฐ จนกระทั่งถึงคริสต์ศตวรรษที่สิบแปด รัฐสภาจึงได้รับการยอมรับว่า เป็นสถาบันอันชอบ ทั่วกฎหมายในการทำหน้าที่ดังกล่าว ถึงกระนั้น กษัตริย์และพวกขุนนางที่มีอิทธิพล ก็พยายาม หาทางควบคุมสภาล่างอยู่เสมอ จนในอีกศตวรรษต่อมา อำนาจในทางนิติบัญญัติจึงได้ตกมา อยู่ที่สภาล่าง สำหรับในปัจจุบัน อำนาจเช่นว่านี้อยู่ที่คณะรัฐมนตรีและสภาล่าง ตลอดระยะเวลา เวลานั้นยาวนานนี้ รัฐสภามักจะเป็นฝ่ายให้ความเห็นชอบหรือแก้ไขข้อบัญญัติต่างๆ มากกว่า ที่จะ เป็นฝ่ายกำหนดหรือริเริ่มขึ้นเอง นั่นคือ ในระยะแรกๆ การริเริ่มและการกำหนดข้อบัญญัติ มาจากกษัตริย์และข้าราชการบริพาร โดยมีรัฐสภาเป็นฝ่ายแก้ไขหรือรับรอง ต่อมาการริเริ่มและ การกำหนดนโยบายมาจากนักบริหารระดับสูง คือ รัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี ในทางปฏิบัติ ฝ่ายนิติบัญญัติจึงมิได้เป็นสถาบันที่กำหนดนโยบายตามความหมายอันแท้จริง

สำหรับฝ่ายนิติบัญญัติในสหรัฐจะทำหน้าที่ดังกล่าวมากกว่า แต่การริเริ่มและการกำหนด นโยบายส่วนมากมักมาจากฝ่ายบริหารเช่นเดียวกัน ซึ่งได้แก่ ประธานาธิบดี ผู้ว่าการมลรัฐ และข้าราชการอื่น ๆ โดยมีสภานิติบัญญัติทำหน้าที่แก้ไข รับรอง หรือลงมติไม่รับรองนโยบาย นั้น ๆ¹⁰ การมีอำนาจที่แท้จริงของฝ่ายนิติบัญญัติเช่นนี้ นับเป็นลักษณะที่สำคัญอย่างหนึ่ง ที่ช่วยชี้ให้เห็นความแตกต่างระหว่างสังคมนิยมประชาธิปไตยกับสังคมนิยมเผด็จการ สำหรับในสังคม ประเภทหลัง ฝ่ายนิติบัญญัติจะทำหน้าที่เป็นเพียงให้ความเห็นชอบนโยบายที่ฝ่ายบริหาร ริเริ่มหรือกำหนดขึ้นแต่พอเป็นพิธีเท่านั้น

กล่าวโดยสรุป ในสังคมค่อยพัฒนา การกำหนดนโยบายจะมีลักษณะเป็นเรื่องส่วนตัว และขึ้นอยู่กับคุณสมบัติพิเศษส่วนบุคคลของผู้นำ อันจะมีผลทำให้บุคคลฝ่ายนี้สามารถที่จะ เปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อบัญญัติหรือนโยบายต่างๆ ของสังคมได้ตามใจชอบ สำหรับสังคมที่พัฒนา แล้ว จะมีวิธีการและสถาบันต่างๆ ร่วมรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายของรัฐ และจะต้อง มีกระบวนการต่างๆ ที่จะช่วยให้นโยบายนั้นมีลักษณะอันชอบธรรม มีผู้ปฏิบัติตาม กระบวนการเหล่านั้นยังมีส่วนทำให้สังคมต่างๆ มีระบบการปกครองที่แตกต่างกันไปด้วย

¹⁰ สำหรับวิวัฒนาการของสถาบันต่างๆ ซึ่งทำหน้าที่กำหนดนโยบาย โปรดศึกษาจาก Almond and Powell, pp. 128-42.

เมื่อพูดถึงเรื่องการพัฒนา ผู้เขียนมีความเห็นว่า การพัฒนาประเทศ เป็นกระบวนการที่ก่อให้เกิดความเจริญก้าวหน้า ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการบริหาร การที่ประเทศไทยจะมีนโยบายที่มุ่งพัฒนาแต่เพียงด้านใดด้านเดียว อาจก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความล้มเหลวของด้านอื่นได้ ซึ่งจะมีผลให้การพัฒนาของชาติในส่วนรวมไม่บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ เช่น ในปัจจุบันเราได้พบว่า การพัฒนาเศรษฐกิจแต่อย่างเดียวในหลาย ๆ ประเทศไม่อาจนำไปสู่การพัฒนาทางการเมืองได้ ทั้งนี้เพราะ การพัฒนาในแต่ละด้านไม่ใช่ผลพลอยได้ที่เกิดขึ้นมาโดยอัตโนมัติจากการพัฒนาด้านอื่น ๆ เช่น ในอินเดียมีการพัฒนาทางการเมืองอยู่ในระดับค่อนข้างสูง แต่ความเจริญในด้านอื่น ๆ อยู่ในระดับต่ำ ส่วนในอาเณตินา มีความเจริญในด้านอื่น ๆ แต่ยังไม่ค่อยจะมีการพัฒนาทางการเมืองมากนัก¹¹

ฉะนั้น ในประเทศด้อยพัฒนา ผู้ที่มีส่วนรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย จึงควรให้ความสนใจต่อการพัฒนาในทุก ๆ ด้านพร้อมกันไป ไม่ละเลยความสำคัญของการพัฒนาในด้านอื่น ๆ ถ้าให้ความสนใจเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจ ไม่สนใจการพัฒนาทางการเมือง ก็อาจมีผลให้ประเทศไทยไปสู่การปกครองแบบเผด็จการได้ เนื่องจากมุ่งแต่การประหยัดและประสิทธิภาพ ไม่ยอมเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมของส่วนต่าง ๆ ในสังคมในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจเกี่ยวกับปัญหาของรัฐ อันเป็นหลักสำคัญข้อหนึ่งของการปกครองแบบประชาธิปไตยในทำนองเดียวกัน หากมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแล้ว แต่ไม่มีการพัฒนาระบบบริหารให้ทันสมัยไปพร้อมกัน สังคมนั้น ๆ ก็ไม่อาจนำแผนดังกล่าวไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้

สิ่งที่พึงระลึกถึงก็คือ การพัฒนาย่อมหมายถึงการเปลี่ยนแปลงในระบบต่าง ๆ ของประเทศที่มีอยู่เดิม ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการบริหาร ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับกฎที่จะตัดสินใจว่าจะนำสังคมนั้นไปสู่อิทธิทางใด เผด็จการ หรือประชาธิปไตย สำหรับในสังคมแบบหลังนั้น แหล่งที่มาของนโยบายของรัฐ จะมาจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ และจะมาจากส่วนต่าง ๆ ของสังคม กระบวนการกำหนดนโยบายในสังคมที่พัฒนาแล้ว จะมาจากฝ่ายบริหารทั้งในระดับสูง ๆ และในระดับรอง ๆ ซึ่งเป็นผู้ได้รับการมอบหมายอำนาจมาจากปวงชนหรือสภานิติบัญญัติ ในประเทศเหล่านี้พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ หนังสือพิมพ์ หรือ

¹¹ Samuel P. Huntington, "Political Development and Political Decay," *World Politics*, 17 (April, 1965), 386-430.

ความต้องการของประชาชน ย่อมจะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐอยู่เป็นอันมาก ในหัวข้อต่อไป เราจะพยายามศึกษาว่า กระบวนการกำหนดนโยบายของประเทศที่พัฒนาแล้วนั้นมีลักษณะอย่างไรบ้าง

ข. กระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐ

ความต้องการของพลเมืองในทุกสังคม ย่อมจะต้องมีอิทธิพลสำคัญต่อการกำหนดนโยบายของรัฐไม่มากก็น้อย ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นไปในรูปของการออกเสียงเลือกตั้ง การเดินขบวน หรือการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบอื่นๆ ทั้งนี้เพราะประชากรเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาประเทศ ทั้งผู้มีอำนาจหรือฝ่ายปกครองเองก็เห็นว่า นโยบายที่กำหนดขึ้นควรให้สอดคล้องกับความต้องการ หรือผลประโยชน์ของประชาชนในส่วนรวมเป็นสำคัญ อิทธิพลของประชาชนที่มีต่อการกำหนดนโยบายของรัฐ จะมากหรือน้อยกว่ากันในแต่ละสังคม ย่อมขึ้นอยู่กับระบบของการปกครอง เช่นในระบบเผด็จการ การเลือกตั้งจะกระทำพอเป็นพิธีและไม่มีผลในการเปลี่ยนตัวผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ถึงหากจะมีการเดินขบวน ก็จะเป็นการกระทำเพียงเพื่อให้เป็นไปตามความประสงค์ของผู้นำ มากกว่าที่จะให้มีผลต่อผู้กำหนดนโยบาย แม้แต่การมีส่วนร่วมในพรรคการเมือง ก็เป็นเรื่องของการนำนโยบายไปปฏิบัติ มากกว่าที่จะให้มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย แต่โดยทั่วไปแล้ว คนส่วนใหญ่ในทุกสังคมไม่ค่อยสนใจในเรื่องการกำหนดนโยบายของรัฐมากเท่าใดนัก

ประชาชนอาจจะมีอิทธิพลมากขึ้น จากการมีบทบาทในพรรคการเมือง ซึ่งทำหน้าที่วางแผนนโยบาย ด้วยการออกเสียงลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคที่มีนโยบายตรงกับความต้องการของตน ในขณะเดียวกัน พรรคต่างๆ ก็จะพยายามกำหนดนโยบายที่คิดว่าคนส่วนใหญ่ต้องการ นอกจากพรรคการเมืองแล้ว ยังมีกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่มีส่วนช่วยในการแสดงออกซึ่งความต้องการของประชาชน ด้วยการแจ้งให้ผู้รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายทราบถึงปัญหาและความต้องการเหล่านั้น หรือให้ความช่วยเหลือด้วยการให้ข้อมูลและการศึกษาวิเคราะห์ที่จำเป็น

ในส่วนของผู้มีหน้าที่กำหนดนโยบายของรัฐโดยตรงนั้น เป็นที่ปรากฏอยู่โดยทั่วไปว่า รัฐบาลมีหน้าที่และบริการที่จะต้องจัดทำมากขึ้น สิ่งนี้มีผลให้ฝ่ายบริหารได้รับมอบอำนาจใน

การกำหนดนโยบายเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เพราะปัญหาในทางเทคนิคที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่เกินความสามารถของฝ่ายนิติบัญญัติจะจัดการได้ อำนาจในการกำหนดนโยบายของฝ่ายบริหารมีหลายอย่าง เช่น การกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นฝ่ายเสนองบประมาณประจำปี หรือการมอบให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอร่างรัฐบัญญัติ ด้วยเหตุที่ฝ่ายนั้นเป็นผู้นำของสภาและของพรรคการเมืองแต่โดยหลักการแล้ว รัฐสภาเป็นฝ่ายที่จะต้องรับผิดชอบในเรื่องการกำหนดนโยบายของรัฐโดยตรง เช่นในสหรัฐ นโยบายที่สำคัญ ๆ จะต้องผ่านรัฐสภา เว้นแต่จะเป็นนโยบายที่ได้มอบหมายให้ข้าราชการฝ่ายบริหารในสาขาต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดทำ หรือเป็นนโยบายที่ฝ่ายตุลาการเป็นผู้กำหนดขึ้น ด้วยการตัดสินว่ากฎหมายเดิมเป็นโมฆะหรือไม่ เป็นต้น¹² สำหรับนักบริหารในแต่ละระดับนั้น นอกจากจะเป็นผู้นำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้บรรลุผลแล้ว ยังจะต้องมีส่วนในการวางนโยบายอยู่ด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับสูง¹³

สำหรับสังคมที่พัฒนาแล้ว ผู้รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายของรัฐจะมีการตกลงร่วมกันว่าจะวางแนวนโยบายของสังคมให้เป็นไปในรูปใด กับจะมีนโยบายอะไรบ้าง และเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นจะมีนโยบายมาแก้ปัญหาที่นั้น ๆ อย่างไร การตกลงร่วมกันอาจจะกระทำได้โดยการลงมติของสมาชิกสภา หรือการร่วมมือกันระหว่างนายกรัฐมนตรีกับสภาผู้แทนราษฎร ในบางประเทศเช่นที่อังกฤษ นิยมการประชุมงานที่ส่วนกลาง แต่บางแห่งก็นิยมการแก้ไขปัญหาร่วมกัน อย่างเช่นในสหรัฐ ถึงกระนั้นก็ตาม การร่วมมือกันอย่างเป็นทางการนับว่าเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีขึ้น เช่น การจัดให้มีระบบคณะกรรมการในรัฐสภาหรือในหน่วยงานต่าง ๆ ในอเมริกา คณะกรรมการอิสระชุดต่างๆ จะได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภาในการตัดสินนโยบาย ด้วยการช่วยกลั่นกรองรัฐบัญญัติเกือบทุกฉบับพร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะ¹⁴ ส่วนในอังกฤษ คณะรัฐมนตรีจะเป็นฝ่ายได้รับมอบให้รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายที่สำคัญๆ สถาบันนี้จึง

¹² Richard E. Neustadt, "Presidency and Legislation," *American Political Science Review*, 49 (December, 1955), 980; Charles E. Lindblom, *The Policy-Making Process* (New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1968), pp. 71-74, 78-79, 86-87.

¹³ Paul H. Appleby, *Policy and Administration* (Alabama: University of Alabama Press, 1967), pp. 7-10, 18.

¹⁴ Lindblom, pp. 83-85.

มีบทบาททั้งในทางบริหารและในทางนิติบัญญัติ กล่าวคือ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เลือกรัฐมนตรีทั้งคณะมาจากรัฐสภา เพื่อมารับผิดชอบร่วมกันในการกำหนดนโยบายและในการบริหาร ด้วยการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา หากสภาล่างลงมติไม่ไว้วางใจในนโยบายข้อเสนอ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทั้งคณะจะต้องลาออก แต่กรณีเช่นนี้จะไม่ค่อยปรากฏบ่อยนัก เพราะสมาชิกของพรรคที่มีเสียงข้างมากในสภามักจะไม่คว่ำบาตรนายกรัฐมนตรี ผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองของตนเอง¹⁵

นอกจากความร่วมมือกันอย่างเป็นทางการดังกล่าวข้างต้นแล้ว ผู้รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายยังจะต้องมีวิธีการตกลงร่วมกันในแบบอื่น ๆ อีกด้วย เช่น การร่วมมือในการแก้ปัญหาาร่วมกันของกรมการอิสระชุดต่าง ๆ ที่สร้างความผูกพันในเชิงตอบแทนซึ่งกันและกันให้เกิดขึ้น วิธีการแก้ปัญหาาร่วมกันอาจกระทำได้โดย การต่อรอง การเจรจา การชักจูง การขู่ การให้สัญญาที่จะให้ประโยชน์ตอบแทน การใช้อิทธิพลบีบบังคับ การมีคนกลางหาทางแก้ปัญหาแบบประนีประนอมกัน และ การปรับตัวเองให้เข้ากับผู้อื่นในกรณีที่นโยบายนั้นเกินขอบเขตแห่งความสามารถของตน¹⁶

การกำหนดนโยบายของรัฐ จึงเป็นกระบวนการทางการเมืองอย่างหนึ่ง ดังที่มีนักรัฐศาสตร์บางคนถึงกับให้คำนิยามว่า การเมืองโดยส่วนรวมแล้วเป็นเรื่องของกระบวนการกำหนดนโยบาย¹⁷ เพราะโดยปรกติ นโยบายที่มีอยู่จริงหาได้เกิดจากขั้นตอนต่าง ๆ ตามหลักของเหตุผล ดังที่มีหลายคนเข้าใจหรืออยากจะทำให้เป็นไปไม่

สำหรับกระบวนการกำหนดนโยบายที่เป็นไปตามหลักเหตุผลนั้น มีผู้เสนอไว้ต่าง ๆ กัน แต่ส่วนมากก็มีลักษณะคล้าย ๆ กัน ซึ่งอาจจะมีขั้นตอนต่าง ๆ เหล่านี้ เช่น การศึกษาถึงปัญหา

15 Sir William Ivor Jennings, *Cabinet Government* (Cambridge: Cambridge University Press, 1959).

16 Lindblom, chapter 11 สำหรับในระบบสภาของสหรัฐมีกฎในทางปฏิบัติระหว่างสมาชิกสภาด้วยกัน เช่น ให้เคารพสิทธิของสมาชิกอื่นๆ โดยให้สนับสนุนร่างกฎหมายของผู้อื่น ถ้าร่างกฎหมายนั้นไม่ขัดกับตัวหรือท้องที่ของตัว ถ้าจะเปลี่ยนใจหรือจะคัดค้าน ต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้า และพร้อมที่จะประนีประนอม ไม่หวังผลเลิศจนเกินไป โปรดดู John C. Wahlke (et al.), *The Legislative System* (New York: John Wiley and Sons, Inc., 1962), pp. 146-47.

17 Martin Meyerson and Edward C. Banfield, *Politics, Planning, and the Public Interest* (Illinois: The Free Press, 1955), p. 304; Vernon Van Dyke, "The Optimum Scope of Political Science," in *A Design for Political Science: Scope, Objectives, and Methods*, ed. by James C. Charlesworth (Philadelphia: American Academy of Political and Social Science, 1966), p. 2.

หาที่เกิดขึ้น การลำดับความสำคัญของเป้าหมายหรือคุณค่าต่าง ๆ การแสวงหาหนโยบายทางเลือกใด ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว การเปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของนโยบายทางเลือกของแต่ละอย่าง และการเลือกหนทางปฏิบัติที่ดีที่สุด¹⁸ วิธีการแบบนี้ เป็นวิธีการในอุดมคติ มากกว่าที่จะเป็นวิธีที่ปฏิบัติกันอยู่จริง ๆ

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ย่อมเป็นการยากที่กระบวนการกำหนดนโยบายในโลกแห่งความเป็นจริงจะมีลักษณะเช่นนั้นได้ เพราะนโยบายของรัฐไม่ได้เกิดจากบุคคลคนเดียว บางทีก็ไม่ได้เกิดจากปัญหาอะไรด้วยซ้ำไป บางนโยบายก็ไม่ได้เกิดจากการตัดสินใจที่ถูกต้อง คือรัฐบาลตัดสินใจว่าจะไม่ทำอะไรเกี่ยวกับเรื่องนั้น ๆ ถึงแม้ว่าการศึกษาวิจัยจะมีผลต่อนโยบายอยู่บ้าง แต่ส่วนใหญ่การตัดสินใจว่าจะกำหนดนโยบายใดขึ้นมา จะเป็นเรื่องของกลุ่มต่าง ๆ ที่มีผลประโยชน์ไม่เหมือนกัน ยิ่งกว่านั้น ในทางปฏิบัติยังจะมีปัญหาในการศึกษาวิเคราะห์สำหรับแต่ละชั้นตอนอยู่มาก เช่นความสลับซับซ้อนของปัญหา หรือข้อมูลไม่เพียงพอ หรืออาจมีเวลาไม่พอ กับต้องลงทุนในการวิจัยมาก และความยุ่งยากเกี่ยวกับความเห็นพ้องต้องกันในเรื่องคุณค่าหรือเป้าหมาย ซึ่งจะเป็นแนวทางในการเลือกนโยบาย รวมทั้งการไม่ยอมเห็นในคุณค่าของการศึกษาวิจัยในหมู่ผู้กำหนดนโยบายด้วยกันเอง เท่าที่ปฏิบัติกันอยู่ จึงทำทุกสิ่งทุกอย่างให้ดีที่สุดตามขั้นตอนเหล่านั้นไม่ได้

ในสหรัฐ จึงมีผู้เสนอให้ใช้กลไกนโยบายในการกำหนดนโยบายอีกแบบหนึ่ง¹⁹ โดยมีหลักดังนี้ คือ (1) ไม่หวังผลเลิศ แต่ให้ค่อยทำค่อยไปจนกว่าจะบรรลุเป้าหมายที่กำหนด (2) เปิดทางไว้สำหรับการแก้ไขให้ดีขึ้นในโอกาสต่อไป เพื่อป้องกันความเสี่ยงหรือความผิดพลาด (3) ไม่ต้องวางแผนครอบคลุมไปถึงทุกสิ่งทุกอย่างเสียหมด เพราะอาจจะได้ประโยชน์หรือความรู้จากข้อมูลเพิ่มเติมในภายหลัง (4) มุ่งต่อการแก้ไขปัญหาของสังคมมากกว่ามุ่งไปสู่การปฏิรูปเบ็ดเสร็จ เพราะจะพบในภายหลังเสมอว่า นโยบายเดิมมีส่วนผิดพลาดอยู่บ้างไม่มากนักน้อย (5) มีการปรับปรุงวิธีการและเป้าหมายต่าง ๆ เป็นประจำ โดยกลับไปพิจารณาปัญหาเดิมบ่อย ๆ (6) ดำเนินนโยบายใดซับซ้อนมาก ต้องชอยให้เป็นส่วนย่อย ๆ เพื่อเป็นการง่ายแก่การปรับปรุงแก้ไข Lindblom ถึงกับกล่าวว่า นโยบายที่นำไปใช้ได้จริงๆ นั้น จะเป็นนโยบายที่มีลักษณะเปลี่ยนแปลงไปจากของเดิมเพียงเล็กน้อย (incrementalism) เท่านั้น เพราะวิธีนี้ช่วยให้

¹⁸ สำหรับขั้นตอนต่าง ๆ ที่ใช้ในการตัดสินใจหรือการกำหนดนโยบายตามหลักเหตุผล อาจมีมากกว่านี้ ก็ได้โปรดพิจารณาจาก Herbert A. Simon and James G. March, *Organizations* (New York : John Wiley and Sons, Inc., 1958), pp. 136 ff; Yehezkel Dror, *Public Policymaking Reexamined* (Pennsylvania: Chandler Publishing Company, 1968), pp. 312-18.

¹⁹ Lindblom, chapters 2, 3, esp., pp. 24-27.

ผู้กำหนดนโยบายไม่ต้องกังวลในเรื่องที่นอกเหนือประสบการณ์ที่ตนคุ้นเคยที่อยู่แล้ว ไม่ต้องพิจารณาโยบายทางเลือกต่าง ๆ ที่มีมากเกินไป และไม่ต้องทำการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับปัจจัยต่าง ๆ ที่สลับซับซ้อนนัก การกำหนดนโยบายจึงเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า เป็นการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายทางเลือกต่าง ๆ ที่มีอยู่ มิใช่นโยบายที่ดีที่สุดในอนาคตอันไกล

กลวิธีในการกำหนดนโยบายทั้งสองแบบนี้ นับว่ามีแนวความคิดที่ขัดแย้งกันมาก แบบที่ยึดถือหลักเหตุผล มีรากฐานมาจากทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์และทางการบริหาร ซึ่งเน้นในเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้ เช่น ลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ และหนทางปฏิบัติ การแบ่งมอบงานกันระหว่างหน่วยต่าง ๆ การประสานนโยบายหรือโครงการที่ส่วนกลาง และประสิทธิภาพ แต่แบบที่สอง มีรากฐานมาจากทฤษฎีประชาธิปไตย ที่เน้นในเรื่องอำนาจต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์ทั้งหลาย ทฤษฎีหลังนี้ ถือว่า บุคคลและกลุ่มต่าง ๆ มีคุณค่าไม่เหมือนกัน ต่างก็มีอำนาจในการต่อรอง แต่ก็สามารถทำความตกลงร่วมกันได้ โดยไม่ต้องมีหน่วยงานกลางมาทำหน้าที่ประสานงาน การตกลงร่วมกันของกลุ่มต่าง ๆ ถือว่าเป็นวิธีการของประชาธิปไตย ยิ่งกว่านั้น นโยบายหรือการตัดสินใจที่สลับซับซ้อนจำเป็นต้องมีลักษณะค่อยทำค่อยไป²⁰

ผู้เขียนมีความเห็นว่า กลวิธีแบบแรก ซึ่งเน้นในด้านการประสิทธิภาพและการประสานงานที่หน่วยกลาง ที่บางประเทศ เช่น ในอังกฤษใช้กันอยู่นั้น หากจะนำมาใช้ในประเทศที่ประชาธิปไตยยังไม่เจริญ ทั้งยังมุ่งให้มีการริเริ่มมาจากเบื้องบนอย่างเดียว โดยไม่คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของหน่วยงานในระดับรอง ๆ ทั่วแล้ว อาจมีผลให้การปกครองมีลักษณะค่อนข้างไปในทางเผด็จการมากขึ้น ส่วนกลวิธีแบบที่สอง ที่ส่งเสริมให้ส่วนต่าง ๆ ของสังคมมีการตกลงร่วมกันในการกำหนดนโยบายของรัฐ อาจใช้ได้ผลและเหมาะสมกับประเทศที่ประชาธิปไตยเจริญแล้วเช่นสหรัฐ สำหรับในประเทศต่าง ๆ ที่กำลังพัฒนา เช่นประเทศไทย ปัญหาที่มีอยู่เราจะมุ่งนำสังคมไปในทิศทางใด การใช้แบบแรก อาจช่วยให้มีการเปลี่ยนแปลงในอัตราที่เร็วขึ้น ส่วนการใช้แบบหลัง ส่งเสริมให้ส่วนต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย อันเป็นหนทางสำคัญที่จะนำไปสู่การพัฒนาประเทศอย่างหนึ่ง ในประเทศเหล่านี้การใช้แบบผสมอาจเป็น

²⁰Henry S. Rowen, "Bargaining and Analysis in Government," in *The Administration of Public Policy*, ed. by Michael D. Reagan (Illinois: Scott, Foresman and Company, 1969), pp. 119-20.

วิธีการที่เหมาะสม คือมีหน่วยงานกลางทำหน้าที่ประสานนโยบาย ขณะเดียวกันก็ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของผู้ที่เกี่ยวข้อง²¹

กล่าวโดยสรุป การกำหนดนโยบายในระบบประชาธิปไตยเป็นกระบวนการอันต่อเนื่อง, มาจากบุคคลสองฝ่าย คือจากประชาชนขึ้นไป เป็นเรื่องของปัญหาหรือความขัดแย้ง และจากเบื้องบนลงมา เป็นเรื่องของนโยบายที่เดินไปได้ ประชาชนทั่วไป แม้จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายน้อย แต่สำหรับคนที่ชวนชวยจริง ๆ และพอมีความรู้ความสามารถอยู่บ้างก็อาจมีอิทธิพลต่อกระบวนการดังกล่าว ได้มาก ผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายที่แท้จริงก็คือผู้ที่รับผิดชอบในการนี้โดยตรง รวมทั้ง นักวิชาการ นักปราชญ์ และนักหนังสือพิมพ์ ในกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐ ย่อมจะมีส่วนหนึ่งที่ทำหน้าที่ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับนโยบาย สิ่งนั้นนับว่าเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งในการใช้อำนาจต่อรองของกลุ่มต่าง ๆ เพื่อชักจูงให้อีกฝ่ายหนึ่งกล้อยตาม และยอมรับคุณค่าแห่งนโยบายของฝ่ายตน ในข้อต่อไปเราจะพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างวิชาการกับนโยบายของรัฐ ว่ามีปัญหาอย่างไร และควรจะมีลักษณะเป็นเช่นไร

ค. วิชาการกับนโยบายของรัฐ

ความสัมพันธ์ระหว่างวิชาการกับการกำหนดนโยบายของรัฐ นับเป็นปัญหาในการถกเถียงที่สำคัญอย่างหนึ่งสำหรับนักรัฐศาสตร์ จะนำวิทยาการทั่วไปหรือความรู้ในทางรัฐศาสตร์มาช่วยแก้ปัญหาของสังคมได้มากน้อยเพียงไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการกำหนดนโยบายของรัฐ? วิทยาการกับนโยบายของรัฐมีความสัมพันธ์กันอย่างไร? นักวิชาการกับนักปฏิบัติการควรมีบทบาทอย่างไร? เหล่านี้ นับเป็นปัญหาที่เรายังหาข้อยุติไม่ได้

นักรัฐศาสตร์สองกลุ่มใหญ่ ๆ มีความเห็นขัดแย้งกันในเรื่องนี้ ฝ่ายหนึ่งคือนักปราชญ์ทางการเมือง ให้เหตุผลว่า วิชารัฐศาสตร์ จะต้องศึกษาปัญหาของสังคมและมีส่วนช่วยแก้ปัญหาเหล่านั้น จะเห็นจากการที่ปราชญ์โบราณได้พยายามอยู่เสมอ ที่จะเข้ามาแนะแนวทางให้แก่เพื่อนมนุษย์และสังคม เพื่อให้มีการอยู่ดีกินดี และเกิดความสงบเรียบร้อยทางการเมือง ฝ่ายนี้ถือว่ารัฐศาสตร์เป็นเรื่องของศิลปะอย่างหนึ่งที่จะช่วยให้มนุษย์บรรลุเป้าหมายร่วมกัน การศึกษาวิชานี้จึงไม่ควรให้มีลักษณะ เป็นการศึกษาโดยวิธีการวิทยาศาสตร์อย่างแท้จริง เพราะเป็นการขัด

²¹ สำหรับข้อดีข้อเสียของการกำหนดนโยบายตามหลักเหตุผลตามแบบที่มีหน่วยประสานงานที่ตัวกลางกับแบบการตกลงร่วมกัน โปรดศึกษาจาก Charles E. Lindblom, *The Intelligence of Democracy: Decision Making Through Mutual Adjustment* (New York: The Free Press, 1965) ส่วนแบบผสม มีผู้เสนอไว้เช่นเดียวกัน โปรดพิจารณา Amitai Etzioni, "Mixed Scanning: A 'Third' Approach to Decision-Making," *Public Administration Review*, 27 (December, 1967), 385-92.

ต่อลักษณะของวิชา²² ผู้เขียนมีความเห็นว่า ความรู้ที่ได้มาจากฝ่ายนี้พิสูจน์กันได้ยาก ว่าถูกต้องหรือไม่ เพราะมุ่งสนใจในสิ่งที่มีความจริงขั้นสุดยอด หรือในสิ่งที่เป็นเรื่องควรไม่ควร ส่วนมากจะมีไว้เพื่อสนับสนุนความเชื่อหรือการปฏิบัติบางอย่างของนักปราชญ์เอง ยิ่งกว่านั้นยังอาจนำไปสู่ความสับสนระหว่งการบรรยาย การอธิบาย และการเสนอแนะอีกด้วย ส่วนอีกฝ่ายหนึ่ง คือนักทฤษฎีการเมืองที่ยึดถือวิธีการทางวิทยาศาสตร์เป็นหลัก ฝ่ายหลังนี้มีความเห็นว่าการเมืองเป็นวิชาที่จะศึกษาได้โดยวิธีวิทยาศาสตร์ และตระหนักว่าเรายังขาดความรู้ที่แท้จริงอยู่มาก ดังนั้น ก่อนที่เราจะสามารถไปแนะนำแนวทางให้แก่นโยบายของรัฐ เราจะต้องมีความรู้ที่เชื่อถือได้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องเสียก่อน ฝ่ายนี้จึงสนใจศึกษาปัญหาที่สำคัญ ๆ ทางการเมือง เพื่อสะสมความรู้ดังกล่าว มากกว่าที่จะสนใจเสนอแนะการแก้ปัญหาให้แก่รัฐ²³ คือสนใจที่จะเป็นนักสังคมศาสตร์ผู้แสวงหาความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับปัญหาของสังคมที่เกี่ยวข้องกับการเมืองด้วยการศึกษาวิจัย มากกว่าที่จะสนใจในเรื่องการแก้ปัญหาของสังคม ซึ่งเป็นเรื่องของนักปฏิบัติ

ผู้เขียนมีความเห็นว่า ความรู้ในทางรัฐศาสตร์ย่อมมีลักษณะเป็นกลางเช่นเดียวกับศาสตร์ในสาขาอื่น ไม่จำเป็นต้องมุ่งไปที่การแก้ปัญหาทางการเมือง การที่จะนำความรู้ดังกล่าวไปใช้อย่าง ได้ผลหรือไม่ ย่อมอาศัยสติปัญญาของนักปฏิบัติแต่ละบุคคล ซึ่งเป็นสิ่งที่ต้องใช้ความชำนาญและประสบการณ์ อย่างไรก็ดี เราสามารถนำความรู้หรือวิทยาการดังกล่าวมาช่วยศึกษาวิเคราะห์ผลลัพธ์ของวิธีการต่าง ๆ ที่จะใช้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ เป็นการนำความรู้มาช่วยวิเคราะห์นโยบายทางเลือกทั้งหลายที่มีอยู่ ความรู้ตามหลักวิชาจะช่วยชี้ให้เห็นผลต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นจากคุณค่าของแต่ละอย่าง หรือชี้ให้เห็นผลของวิธีการใด ๆ ที่จะนำไปสู่เป้าหมายเหล่านั้น ด้วยวิธีนี้วิทยาการจะช่วยให้มนุษย์มีเหตุผลในการเลือกตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายได้²⁴ จะเห็นได้ว่า นับแต่มีการปฏิวัติอุตสาหกรรมเป็นต้นมา สังคมต่าง ๆ ได้นำความรู้ในหลาย ๆ สาขามาใช้ให้เป็นประโยชน์ในการกำหนดนโยบายของรัฐ เช่น ในด้านทหาร ด้านเศรษฐกิจ และด้านอนามัย

²²นักปราชญ์กลุ่มนี้ เช่น Strauss, Vogelín โปรดดู Herbert J. Storing (ed.), *Essays on the Scientific Study of Politics* (New York: Holt, Rinehart, and Winston, 1962) การไม่ได้แยกความรู้กับการปฏิบัติออกจากกันให้ชัดเจน ทำให้เกิดความสับสนระหว่งการมีความรู้ กับการมีอำนาจ ซึ่งนับเป็นปัญหาเก่าแก่ เช่น Bacon ถือว่าความรู้กับอำนาจเป็นของสิ่งเดียวกัน สำหรับ Hobbes เป้าหมายของความรู้ก็คืออำนาจ Plato เสนอว่าคนที่มีความรู้จะต้องได้รับมอบอำนาจในการบังคับให้ผู้อื่นยอมรับความเชื่อของตน คือคนที่มีความรู้ต้องเป็นฝ่ายปกครองนั่นเอง

²³นักทฤษฎีการเมืองกลุ่มนี้ เช่น Easton, Brecht, Almond และ Eulau โปรดศึกษาประกอบจาก Easton: *op. cit.*

²⁴Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization* (New York: The Free Press, 1968).

เราไม่อาจใช้ความรู้ในทางวิทยาศาสตร์พิสูจน์ได้ว่าคุณค่าใด ๆ จะถูกหรือจะผิด จะไม่มีความเกี่ยวพันตามหลักเหตุผลระหว่างสิ่งที่เป็นอยู่กับสิ่งที่ควรจะเป็น คือเราไม่อาจโยงความเห็นจากสิ่งที่เป็นอยู่ไปสู่สิ่งควรจะเป็นได้ จึงต้องแยกให้ได้ ว่าสิ่งใดคือการค้นหาความจริงว่าอะไรคืออะไร กับสิ่งใดคือการเสนอแนะว่าควรทำอะไรอย่างไร ที่ทำได้ คือเราสามารถนำความรู้มาศึกษาเปรียบเทียบความสำคัญของคุณค่าทั้งหลาย ในลักษณะที่เป็นวิธีการอย่างหนึ่ง ซึ่งจะช่วยให้บรรลุเป้าหมายสุดท้ายอื่น ๆ ที่สูงกว่า จากการศึกษาวิเคราะห์ ความรู้ในทางวิชาการจะช่วยให้เรามองเห็นคุณค่า ผล และการเสี่ยงต่าง ๆ ในอันที่จะให้บรรลุคุณค่าเหล่านั้นได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ส่วนปัญหาในเรื่องการพิจารณาถึงการเลือกคุณค่าขั้นสุดท้ายค เป็นสิ่งนอกเหนือวิธีการทางวิทยาศาสตร์ และจัดว่าเป็นเรื่องของวิธีการเลือกตัดสินใจอื่น ๆ เช่น สัญชาตญาณ จินตนาการ หรือการตัดสินใจของฝ่ายการเมือง ²⁵

สำหรับการกำหนดนโยบายที่ยึดถือหลักเหตุผล อาจมีหลายขั้นตอนที่วิทยาการจะช่วยให้ได้มาก เช่น การศึกษาถึงปัญหาที่เกิดขึ้น การรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์ข้อมูล การเลือกหาหนทางปฏิบัติต่าง ๆ การพิจารณาเปรียบเทียบข้อดีข้อเสียของนโยบายทางเลือกเหล่านั้น การประเมินผล รวมทั้งการปรับปรุงแก้ไขนโยบายที่กำหนดไว้ให้ดีขึ้น หลักวิชาจึงมีส่วนช่วยให้การกำหนดนโยบายมีลักษณะที่มีความถูกต้อง และเป็นไปอย่างมีเหตุผลมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการศึกษาวิเคราะห์และการวิจัย อาจกล่าวได้ว่า วิทยาการมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายของรัฐ ทั้งในด้านที่เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่จะช่วยให้บรรลุเป้าหมายด้วยการชี้ให้เห็นนโยบายทางเลือกที่ดีที่สุด และในด้านที่เป็นตัวเปลี่ยนเป้าหมายดังกล่าวด้วยการชี้ให้เห็นคุณค่าเปรียบเทียบในด้านต่าง ๆ ²⁶ วิทยาการย่อมก่อให้เกิดเสรีภาพอันกว้างขวางเกี่ยวกับหนทางเลือกทั้งหลายที่รัฐจะยึดถือเป็นแนวทางดำเนินการ ถ้าหากจะนำมาใช้อย่างมีความรับผิดชอบ โดยทางกลับกัน รัฐย่อมมีบทบาทสำคัญในการ

25

Arnold Brecht, *Political Theory: The Foundations of Twentieth - Century Political Thought* (New Jersey : Princeton University Press, 1967).

26

Emmanuel G. Mesthene, " The Impact of Science on Public Policy," *Public Administration Review*, 27 (June, 1967), 97-104.

ส่งเสริมการศึกษาวิจัยและการพัฒนาของวิทยาการ พร้อมกับหาทางส่งเสริมให้นักวิชาการ ทั้งที่เป็นนักวิทยาศาสตร์และนักสังคมศาสตร์ เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของชาติ²⁷ บุคคลเหล่านี้ นับวันจะมีบทบาทสำคัญ ต่อการกำหนดนโยบายของรัฐมากขึ้น ในฐานะที่เป็นผู้ทำการวิจัยสังการ ที่ปรึกษา วิทยากร หรือเป็นฝ่ายปฏิบัติการในสาขาและระดับต่าง ๆ ของรัฐบาล²⁸

ปัญหามีอยู่ว่า จะเกิดการขัดแย้งกันระหว่างบทบาทต่างๆ ของบุคคล ในฐานะที่เป็นนักวิชาการ กับนักปฏิบัติการหรือไม่ ในกรณีเช่นนี้จะขอยกเอาตัวอย่างของ Karl Marx มาพิจารณา Marx นั้นนับได้ว่าเป็นบิดาแห่งสังคมศาสตร์สมัยใหม่ผู้หนึ่งที่ใช้วิธีการวิทยาศาสตร์ สนับสนุนทฤษฎีวิวัฒนาการของสังคมที่ตนเสนอขึ้นมา แต่ทันทีที่ Marx ได้ก้าวลงมาเป็นนักปฏิบัติการเสียเอง ด้วยการเร่งเร้าให้มีการปฏิวัติของพวกชนชั้นกรรมกร เพื่อจะเร่งอัตราของวิวัฒนาการของสังคมตามทฤษฎีของตนให้เร็วขึ้น ทำให้ Marx หมกมุ่นความเป็นนักวิชาการไป ทั้งนี้เพราะบทบาทต่าง ๆ ที่บุคคลแสดงอยู่ย่อมมีลักษณะไม่เหมือนกัน กล่าวคือบทบาทของนักวิชาการ ได้แก่ การแสวงหาความจริง บทบาทของผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาชีพต่างๆ เช่น วิศวกร นักกฎหมาย หรือแพทย์ ก็คือ การแสวงหาคำตอบทางเทคนิคต่อปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ สำหรับบทบาทของนักบริหาร ก็คือ การใช้ทรัพยากรต่างๆ ที่มีอยู่ให้บรรลุเป้าหมาย ส่วนบทบาทของนักการเมือง ก็คือ การไกล่เกลี่ยความขัดแย้งต่างๆ ที่เกิดจากผลประโยชน์ ความคิดเห็น หรืออำนาจที่ขัดกัน²⁹

27

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่าง วิทยาการ กับนโยบายของรัฐ โปรดศึกษาจากหนังสือต่าง ๆ เหล่านี้ เช่น Donald K. Price, *The Scientific Estate* (Cambridge : Harvard University Press, 1965); Dean Schooler, Jr., *Science, Scientists, and Public Policy* (New York : The Free Press, 1971); Lynton K. Caldwell (ed.), *Science, Technology, and Public Policy: A Selected and Annotated Bibliography*, I (Indiana : Indiana University, 1968), sections 4,5 ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างความรู้กับปฏิบัติการ มีปรากฏการณ์หนึ่งในทาง policy science ได้พยายามเสนอแนะวิธีการปรับปรุงกระบวนการกำหนดนโยบายให้ดีขึ้น เช่น Lasswell, Gabor, Etzioni กับ Dror แต่ในบทความนี้เราสนใจในด้าน policy analysis มากกว่า policy science.

28

สำหรับในสหรัฐ โปรดศึกษาได้จาก Donald W. Cox, *America's New Policy Maker : The Scientist's Rise to Power* (Philadelphia : Chilton Books, 1964); Ralph E. Lapp, *The New Priesthood : The Scientific Elite and the Uses of Power* (New York : Harper and Row, 1965); Robert Gilpin and Christopher Wright (eds.), *Scientists and National Policy-Making* (New York : Columbia University Press, 1964) ; James L. McCamy, *Science and Public Administration* (Alabama : University of Alabama Press, 1960); Lee A. Du Bridge, "Policy and the Scientists," *Foreign Affairs*, 41 (April, 1963), 571-88.

29

Price, chapters 4-5.

ผู้ทำหน้าที่ต่าง ๆ จึงควรตระหนักว่าตนมีบทบาทอยู่อย่างไร เพื่อป้องกันความสับสนหรือขัดแย้งกันระหว่างบทบาทเหล่านั้น นักปฏิบัติควรจะสนใจเรื่องต่างๆ เหล่านี้เช่น การแก้ปัญหา การมองหาเป้าหมาย วิธีการที่จะให้บรรลุเป้าหมาย ตลอดจนการลงมือปฏิบัติ ส่วนนักวิชาการจะสนใจในเรื่องการศึกษาวิจัย การค้นหาความจริง หรือคำอธิบายของปรากฏการณ์ต่างๆ เมื่อนักวิชาการยอมรับตำแหน่งในรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นที่ปรึกษาหรือฝ่ายบริหาร จะต้องถือว่า เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะของข้าราชการผู้หนึ่งเท่านั้น ซึ่งอาจขัดแย้งกับการใช้ดุลยพินิจในทางวิชาการของตนได้³⁰ โดยปรกติแล้ว แทบจะไม่มีนักวิชาการผู้ใดที่เข้าไปทำงานอยู่ในรัฐบาลจะรักษาทักษะของการเป็นนักวิชาการที่แท้จริงไว้ได้ ส่วนใหญ่จะเป็นเครื่องมือทางการเมืองของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง³¹ เพราะบุคคลใดจะได้ชื่อว่าเป็นนักวิชาการได้ ก็ต่อเมื่อความผูกพันที่มีต่อวิธีการทางวิทยาศาสตร์มีความสำคัญเหนือกว่าคุณค่าอื่น ๆ ของเขา ไม่ว่าจะเป็นที่ปรึกษาในสำนักงานเมือง สำนักงานการประกอบอาชีพ หรือที่ส่วนตัว จริยธรรมที่สำคัญอย่างหนึ่งของนักวิชาการก็คือ การไม่แอบอ้างว่ามีความสามารถนอกเหนือไปจากความเชี่ยวชาญในสาขาที่ตนถนัด ที่เป็นปัญหาอยู่ในสังคมไทยปัจจุบันก็คือว่า มีคนไม่น้อยที่มักเข้าใจว่าตนเองรอบรู้ไปเสียทุกอย่าง ซึ่งความจริงแล้วไม่ว่าจะเป็นไปได้อย่างไร จริยธรรมอีกข้อหนึ่งของนักวิชาการ ก็คือว่า จะต้องไม่เป็นผู้บงการความเชื่อของชนให้แก่สังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการใช้ดุลยพินิจนั้นอยู่นอกเหนือความรู้ที่จะสามารถพิสูจน์ทดลองได้ อีกทั้งเป็นเรื่องของความคิดเห็น คุณค่า วัตถุประสงค์ หรือความพอใจอื่นใด³² นักวิชาการจึงเป็นผู้บงการว่าผู้กำหนดนโยบายควรทำอะไรก็ตาม

30

Albert Wohlstetter, "Strategy and the Natural Scientist," in Gilpin and Wright, pp. 174-239.

31

Lindblom, *Policy-Making Process*, chapter 3.

32

Avery Leiserson, "Science and the Public Life," *Journal of Politics*, 29 (May, 1967), 243, 247-48; J. W. N. Sullivan, *The Limitations of Science* (Toronto : Mcmillan, 1933); R. Oppenheimer, *Science and the Common Understanding* (New York : Simon and Schuster, 1954) แม้แต่คนที่จบการศึกษาในระดับปริญญาเอกทางรัฐศาสตร์ ก็คงจะแอบอ้างไม่ได้ว่า มีความรอบรู้ในสาขาวิชาต่างๆ เหล่านี้ทั้งหมด เช่น ทฤษฎีการเมือง การเมืองเปรียบเทียบ การเมืองระหว่างประเทศ รัฐประศาสนศาสตร์ และระบบการเมืองของประเทศใด ๆ ทั่วโลก ทั้งนี้ เพราะความถนัดและความสนใจในการศึกษาของแต่ละบุคคลย่อมมีขอบเขตอันจำกัด ถ้าหรับปัญหาอีกอย่างหนึ่งของเมืองไทยก็คือ ผู้มีความรู้ก็ต้องการให้ความเชื่อหรือความคิดเห็นของตนมีผลต่อนโยบายของชาติ สิ่งนี้นับว่าเป็นอันตรายมาก เพราะอาจทำให้ผู้อื่นหลงเชื่อว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องควร ดังในกรณีที่มีผู้สนับสนุนคณะปฏิวัติให้ฟื้นฟูระบอบทหารขึ้นมาใหม่ ซึ่งขัดแย้งกับเป้าหมายของคณะปฏิวัติที่แถลงไว้ว่าจะนำประเทศไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตย เพราะระบบนี้ได้ขูดรีดมาจากนาซีเยอรมัน

ความเชื่อของตนไม่ได้ แต่จะช่วยบอกได้ว่าผู้กำหนดนโยบายจะทำอะไรได้บ้างภายใต้สภาพการอย่างใดอย่างหนึ่ง ไม่มีวิธีการทางวิทยาศาสตร์ใด ๆ จะพยากรณ์ได้ว่า ปวงชนทั่วไปจะเลือกและยอมรับคุณค่าต่าง ๆ ที่นักวิชาการกำหนดขึ้น ทั้งในรูปของนโยบายหรือโครงการใด ๆ ด้วยความเต็มใจ³³ นั่นคือ การตัดสินใจและการลงมือปฏิบัตินั้น เป็นความรับผิดชอบของนักปฏิบัติการ

สำหรับปัญหาของนักวิชาการไทยนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า ผู้ได้รับการศึกษาระดับสูง ๆ ของเรามีอยู่เป็นจำนวนไม่น้อย แต่ส่วนมากถูกจูงกลืนเข้าไปในระบบราชการอันเก่าแก่ของสังคม³⁴ บุคคลกลุ่มนี้ เป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากระบบดังกล่าวเป็นอันมาก เช่น เกียรติ อำนาจ อภิสติทิ คำแห่ง หรือ เงิน สิ่งเหล่านี้มักทำให้ นักวิชาการเหล่านั้นแปรสภาพเป็นนักปฏิบัติการและเป็นคนหัวเก่าได้เร็ว จะพอใจกับสภาพที่เป็นอยู่ มากกว่าที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากระบบเดิม เพราะอาจจะกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของตน ในกรณีเช่นนั้นหลักการและผลประโยชน์ของส่วนรวม ย่อมจะมีความสำคัญน้อยกว่าผลประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้อง ความพอใจที่มีต่อการเป็นข้าราชการจะมีผลทำให้ต้องหันไปสนใจปัญหาในทางปฏิบัติ มากกว่าที่จะยึดถืออุดมการณ์ที่เคยมีมาก่อน ในที่สุดเขาเหล่านั้นก็จะมีฐานะเป็นเพียงข้าราชการคนหนึ่ง ผู้อาศัยแต่สามัญลักษณ์ ทักษะ และประสบการณ์ในการทำงาน เมื่อเป็นถึงเพียงนั้นจะอาศัยความรู้ทางวิชาการจริง ๆ จากบุคคลเหล่านั้นได้ยาก

33

Weber, *op. cit.*; Brecht, *op. cit.*

34

สิ่งนี้ ครอบคลุมไปถึงอาจารย์มหาวิทยาลัย ส่วนมากมักไม่ชอบการสอนหรือเกรงเป็นนักวิชาการ แต่จะชอบการมีตำแหน่งซึ่งมีอำนาจ เช่น คุณบดี อธิการบดี นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้อำนวยการกอง หรืออธิบดี การเป็นข้าราชการ ทำให้นักวิชาการไทยส่วนมากกลายเป็นนักปฏิบัติการไป บุคคลเหล่านี้จะพยายามหาเหตุผลต่าง ๆ มาสนับสนุนการกระทำของตน เช่น กล่าวไว้ หากผู้มีความรู้ไม่เข้าไปทำเสียเองแล้ว จะปล่อยให้พวกที่ไม่รู้เขาทำกันหรือ? การที่อาจารย์มหาวิทยาลัยไปช่วยทำงานให้แก่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ นั้น ย่อมดีกว่าผู้ที่ไม่ได้ทำอะไรให้แก่สังคมเลย การเข้าไปร่วมงานในพรรค สปท. จะมีส่วนให้รัฐบาลรับความผิดเห็นของตนไปปฏิบัติได้บ้าง แต่ถ้าตนทำงานให้พรรคประชาธิปัตย์ ความผิดเห็นนั้นจะไม่ได้รับความสนใจจากรัฐบาลเลย เพราะเป็นของคณะพวก สำหรับปัญหาในเรื่องนี้ โปรดพิจารณาประกอบจาก กมล สมวิเชียร, "นักวิชาการไทย," ใน รวมนบทความของอาจารย์คณะรัฐศาสตร์ (พระนคร: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2513).

จากการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างวิทยากรกับนโยบายของรัฐ จะเห็นได้ว่าความรู้ในทางวิชาการย่อมมีส่วนช่วยในการกำหนดนโยบายอยู่เป็นอันมาก แต่ที่จริงแล้ว ความรู้ที่มีอยู่ในปัจจุบันยังมีจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความรู้ในทางสังคมศาสตร์ เรายังรู้อะไรจริงๆ อยู่เนี่ยมาก เช่น ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอย่างหนึ่งกับตัวแปรอีกอย่างหนึ่ง ยังมีปัญหาว่า ตัวแปรอันแรกมีผลต่อตัวแปรอันหลังจริงหรือเปล่า และมีความเชื่อถือได้มากน้อยเพียงไร เมื่อเป็นดังนั้น การที่จะแก้ปัญหของสังคมด้วยสิ่งๆ ใด จะได้ผลตามที่คาดหวังไว้หรือไม่ เป็นการยากที่จะพยากรณ์ได้ เช่น ถ้าเราเชื่อว่าการมีแหล่งสลัมเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดอาชญากรรม และถ้าเราขจัดปัญหาเรื่องแหล่งสลัมได้ อาชญากรรมก็อาจยังไม่หมดไป เพราะสาเหตุของอาชญากรรมอาจมาจากปัจจัยอื่น ๆ อีกมาก

อย่างไรก็ตาม การพิจารณากำหนดนโยบายควรอาศัยเหตุผล การศึกษา การค้นคว้า การวิจัย หรือการทดลองให้มาก ๆ เพราะจะนำไปสู่การเสนอแนะนโยบายที่มีความถูกต้องมีเหตุผลมากขึ้น โดยธรรมดา ทางเลือกต่าง ๆ สำหรับการกำหนดนโยบายหรือการวินิจฉัยสั่งการ อาจมีผู้เสนอมาหลายฝ่ายต่าง ๆ กัน ผู้กำหนดนโยบายหรือผู้วินิจฉัยสั่งการควรรับฟังเฉพาะข้อเสนอแนะที่น่าเชื่อถือได้เท่านั้น ข้อเสนอแนะทั้งหลายจึงควรมีรากฐานมาจากเหตุผลและการศึกษาวิจัย มากกว่าจินตนาการหรือความคิดฝัน เช่น โดยทั่วไป เรามักเชื่อหรือเข้าใจกันว่า ปัจจัยต่าง ๆ ซึ่งได้แก่ จำนวนนักเรียนในชั้น จำนวนเงินที่ต้องลงทุนต่อนักเรียนหนึ่งคน อุปกรณ์ต่าง ๆ ในห้องสมุดและห้องทดลอง เงินเดือนของครู คุณภาพของหลักสูตร ฯลฯ จะมีผลต่อคุณภาพของการศึกษา แต่จากการศึกษาวิจัยมีผู้พบว่า ปัจจัยเหล่านี้ไม่มีผลต่อการเรียนรู้ของนักเรียน³⁵ ดังนั้น การศึกษาในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับนโยบาย ย่อมจะมีส่วนช่วยให้การกำหนดนโยบายของรัฐมีลักษณะถูกต้องเหมาะสมยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จะก่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวมากขึ้น ในหัวข้อสุดท้าย เราจะกลับไปพิจารณาถึงวิธีการศึกษา ทฤษฎี และแนวความคิดต่างๆ ที่ใช้เป็นแนวทางศึกษาวิเคราะห์นโยบายของรัฐ เพื่อเป็นหลักสำหรับการค้นคว้าและวิจัยในขั้นต่อไป

ง. แนวทางศึกษาวิเคราะห์นโยบายของรัฐ

ในปัจจุบัน นักสังคมศาสตร์สาขาต่าง ๆ เริ่มหันมาสนใจศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐมากขึ้น ด้วยหวังว่า จะมีส่วนช่วยให้การตัดสินใจของมนุษย์ยึดถือหลัก

³⁵ James S. Coleman, *Equality of Educational Opportunity* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1966).

เหตุผลมากขึ้น³⁶ และเมื่อไม่นานมานี้ มีนักทฤษฎีบางคนได้พยายามมองหาสภาพต่าง ๆ ที่จะช่วยให้บุคคลเป็นจำนวนมาก บรรลุเป้าหมายร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยการใช้กลไกต่าง ๆ ของสังคม³⁷ เช่น Lasswell, Lerner, Dahl, Lindblom กับ Braybrooke ได้เสนอหลักสำหรับปรับปรุงวิธีการกำหนดนโยบายให้บรรลุผล โดยให้สอดคล้องกับคุณค่าต่าง ๆ ของสังคมประชาธิปไตย³⁸

อย่างไรก็ดี ในการศึกษาเกี่ยวกับนโยบายของรัฐโดยนักรัฐศาสตร์ เรายังไม่ค่อยได้ใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์มากนัก เนื่องจากนโยบายเป็นปัญหาทางการเมืองที่เกี่ยวกับคุณค่า จึงทำให้คนส่วนมากสนใจที่จะแสดงความกตัญญูในเรื่องคุณค่าของนโยบายเหล่านั้น ว่าเหมาะสมเพียงไรและจะมีทางปฏิบัติอย่างไร มากกว่าที่จะสนใจศึกษาวิเคราะห์เพื่อให้ได้มาซึ่งความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาคงกล่าว

การศึกษาในเรื่องนโยบายของรัฐตามที่ปรากฏอยู่ทั่วไปมักจะมีอยู่สี่แบบ³⁹ แบบแรกเป็นการศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์ โดยกล่าวถึงวิวัฒนาการของนโยบายใดนโยบายหนึ่งตามลำดับเหตุการณ์ เวลา หรือสมัย วิธีนี้ช่วยให้เราสามารถจัดระเบียบข้อมูลเป็นจำนวนมากเข้าไว้ด้วยกันได้ แต่จะมีประโยชน์ยิ่งขึ้นถ้าจะช่วยให้เห็นแนวโน้มต่าง ๆ ของพฤติกรรม หรือช่วยอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายกับปัจจัยที่สำคัญอื่น ๆ ส่วนใหญ่การศึกษาแบบนี้ไม่ค่อยจะได้คำนึงถึงความสำคัญเหล่านั้นนัก แบบที่สอง เป็นการศึกษาแบบพรรณาคความ โดยกล่าวถึงรายละเอียดของเหตุการณ์ต่าง ๆ เป็นแบบไม่สนใจที่จะวางเป็นหลักเกณฑ์ใด ๆ จึงมีปัญหายู่ว่าจะใช้มาตรการใดเป็นหลักในการเลือกหยิบยกลักษณะ ข้อมูลหรือเหตุการณ์บางอย่างขึ้นมาบรรยายแล้วบ่งชี้อย่างอื่นทิ้งไป โดยถือว่าสิ่งที่นำมากล่าวสำคัญกว่า แบบที่สามเป็นการศึกษาตามตัวบทกฎหมาย ซึ่งอาจรวมถึงการพรรณาถึงประวัติความเป็นมาของนโยบายทางนิติบัญญัติ ทางการบริหาร หรือทางตุลาการ แม้เราจะยอมรับว่าโครงสร้างทางกฎหมาย

³⁶ Harold D. Lasswell and Daniel Lerner (eds.), *The Policy Science* (Stanford: Stanford University Press, 1951), p. 3.

³⁷ Robert A. Dahl and Charles E. Lindblom, *Politics, Economics, and Welfare* (New York: Harper & Row, 1953), pp. xxi-xxii.

³⁸ Lasswell and Lerner, *op. cit.*; Dahl and Lindblom, *op. cit.*; David Braybrooke and Charles E. Lindblom, *A Strategy of Decision* (New York: Free Press, 1963).

³⁹ โปรดพิจารณาจาก Lewis A. Froman, Jr., "An Analysis of Public Policies in Cities," *Journal of Politics*, 29 (February, 1967), 94-95; Lewis A. Froman, Jr., "Public Policy," *International Encyclopedia of Social Sciences*, 1968, pp. 204-206 ถ้าหากมีประโยชน์แก่ศาสตร์สาขาต่าง ๆ อาจมีต่อความรู้นโยบาย เช่น ประวัติศาสตร์ กฎหมาย วิศวกรรมศาสตร์ สังคมศาสตร์ ทัศนศาสตร์ ปรัชญา โปรดศึกษาได้จาก Dror, pp. 320-26.

มีอิทธิพลเหนือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายของรัฐอยู่บ้าง แต่สิ่งอื่น ๆ อาจมีความสำคัญมากกว่า เช่น ปัจจัยต่าง ๆ ในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง บุคคลิกภาพ หรือองค์การแบบที่สี่ เป็นการวิจารณ์หรือประเมินคุณค่าของนโยบายที่มีอยู่ว่าเหมาะสมหรือไม่ อาจใช้ร่วมกันกับสามแบบแรก แล้วสรุปด้วยการเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงนโยบายนั้น ๆ ให้ดีขึ้น หรือเสนอมาตรการในการปฏิรูปต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาเหล่านั้น ๆ สำหรับหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณา ก็คือว่า นโยบายดังกล่าวดีพอหรือใกล้เคียงกับมาตรฐาน คุณค่า หรือเป้าหมายที่ตนวางไว้เพียงใด แต่การศึกษาแบบนี้ขาดมาตรการทางวิทยาศาสตร์ ปัญหาที่มีอยู่ว่า ข้อเสนอแนะเหล่านั้นมักจะมีข้อโต้แย้งกันได้เสมอในเรื่องควรไม่ควร แม้ว่าข้อมูลหรือข้อเท็จจริงที่ได้มาจะมีส่วนถูกต้อง ก็ยังมีปัญหาในเรื่องการตีความจากข้อเท็จจริงดังกล่าวอยู่ดี

อาจกล่าวได้ว่า การศึกษาเกี่ยวกับนโยบายของรัฐตามแบบเดิมจะมีลักษณะดังนี้ คือ ในประการแรก ส่วนมากมักจะสนใจในเรื่องคุณค่าต่าง ๆ ของนโยบาย ว่านโยบายนั้น ๆ ดีหรือไม่ดี เหมาะสมกับคุณค่าที่กำหนดไว้หรือไม่ มีการปฏิบัติตามที่เพียงพอหรือไม่ ใช้เงินมากเกินไปหรือน้อยเกินไป ในประการที่สอง มักจะมุ่งไปในทางแก้ปัญหาด้วยนโยบายที่เหมาะสม สิ่งนี้ควรเป็นเรื่องของนักปฏิบัติการทางการเมือง มากกว่าที่จะเป็นเรื่องของนักวิชาการ เพราะฝ่ายแรกสนใจในวิธีทำสิ่งต่าง ๆ ซึ่งอาจไม่ต้องอาศัยข้อมูลที่ศึกษามา แต่ฝ่ายหลังสนใจเฉพาะการค้นหาคำความจริง ในประการที่สาม การศึกษาในเรื่องนโยบายส่วนมากจะมุ่งไปในทางปฏิบัติการ ซึ่งอาจมีผลให้นักรัฐศาสตร์ผู้ทำการศึกษาวิจัยมักต้องการที่จะให้ความคิดเห็นของตนมีผลต่อนโยบายนั้น ๆ สิ่งนี้จะทำให้นักวิชาการกลายเป็นนักปฏิบัติการทางการเมืองไป ในประการสุดท้าย โดยทั่วไปมักจะเป็นการศึกษาเฉพาะกรณี ซึ่งจะมีปัญหาในเรื่องลักษณะพิเศษของแต่ละนโยบาย เป็นการยากแก่การวางกฎเกณฑ์

ก้าวหน้าขึ้นมาอีกเล็กน้อยจากการศึกษาแบบดั้งเดิม คือการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาอันพึงปรารถนาในอนาคต ด้วยการศึกษาแนวโน้มต่าง ๆ จากข้อมูล ว่าโลกในวันข้างหน้าจะเป็นอย่างไร จะมีปัญหาอะไร แล้วจะแก้ด้วยวิธีใด ทำให้ไม่ต้องผูกพันตัวเองเข้ากับปัญหาในอดีตหรือปัจจุบัน เช่นเรื่องประชากร กลยุทธ์ในการทำสงครามนิวเคลียร์ และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ อาจกล่าวได้ว่า การศึกษาแบบนี้มีลักษณะเช่นเดียวกับแบบก่อน ๆ คือ มักจะมุ่งไปในทางแก้ปัญหา และเป็นการศึกษาเฉพาะกรณี ต่างจากแบบเดิมตรงที่แบบนี้เป็นเรื่องของการแก่งเหตุการณ์ในอนาคต

การศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับนโยบายในปัจจุบัน เป็นแบบที่อาศัยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ เป็นเรื่องของการค้นหาความจริง เพื่อให้ได้มาซึ่งความรู้ความเข้าใจในเรื่องนโยบายของรัฐ และ มุ่งแสวงหากำอธิบายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของตัวแปรต่างๆ มากกว่าเป็นการแนะนำหรือเสนอแนะนโยบาย จึงให้ความสนใจศึกษาวิจัยในเรื่องเหล่านี้ เช่น นโยบายต่างๆ เกิดขึ้นมาได้อย่างไร ทำไมจึงเป็นเช่นนั้น นโยบายของรัฐระดับต่างๆ มีข้อเหมือนกันหรือแตกต่างกันอย่างไร ปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม ประวัติศาสตร์ การเมือง และการปกครอง มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาลต่างๆ อย่างไร การศึกษาแบบนี้เป็นความพยายามที่จะสะสมความรู้จากการวิจัยภายในกรอบทฤษฎีนโยบายของรัฐ โดยตระหนักว่าเรายังรู้อะไรจริงๆ อยู่ น้อยมาก ก่อนที่เรจะมีข้อเสนอแนะนโยบายใดๆ เราจะต้องมีความรู้ที่เชื่อถือได้ในเรื่องนั้น คีเสียก่อน⁴⁰

ตัวอย่างของการศึกษาวิเคราะห์ในแบบนี้ เช่น จากการพิสูจน์สมมุติฐานเกี่ยวกับนโยบาย ในระดับรัฐบาลท้องถิ่นของสหรัฐ Froman ได้พบว่านโยบายที่มีผลต่อชุมชนทั้งหมด มักจะ ประสบความสำเร็จในชุมชนที่ไม่ค่อยจะมีความแตกต่างกันทางเศรษฐกิจและสังคมนัก ส่วน นโยบายที่มีผลต่อเพียงบางส่วนของชุมชน มักจะ ได้ผลในชุมชนที่มีความแตกต่างกันทาง เศรษฐกิจและสังคมระดับสูง⁴¹ ส่วน Edelman พบว่าผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหรือคุณค่าอื่นๆ ที่มองเห็นได้ชัด จะมีทางทำให้ได้รับความพอใจได้ยากกว่าการปลอบ ใจที่มีลักษณะในทางสัญลักษณ์⁴² และ Lowi ตั้งข้อสรุปว่า กระบวนการต่างๆ ทางการเมือง ย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะของนโยบายแห่งรัฐ ว่าเป็นแบบจัดสรรคุณค่า แบบควบคุม หรือแบบ จัดสรรคุณค่าเสียใหม่⁴³

การที่เราจะสะสมความรู้จากการศึกษาวิจัยอย่างมีระเบียบวิธีนั้น จำเป็นจะต้องอยู่ในกรอบ ของทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่ง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การวิจัยจะต้องมีทฤษฎีเป็นแนวทาง มิฉะนั้น จะเป็นการยากต่อการจัดระเบียบของข้อมูลที่รวบรวมมา หากปราศจากทฤษฎีแล้วข้อมูลที่ไดมาก็แทบจะไม่มี ความหมาย เช่น จะไม่ทราบว่าควรจักเข้าอยู่ในความรู้ประเภทใด ในทางกลับ

⁴⁰ Sharkansky, pp. 1-17; Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy* (New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1972), p.6.

⁴¹ Froman "Public Policies in Cities," 108.

⁴² Murray Edelman, *The Symbolic Uses of Politics* (Urbana: University of Illinois Press, 1967), chapter 2.

⁴³ Theodore Lowi, "American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory," *World Politics*, 16 (July, 1964), 677-715.

กันหากมีแต่ทฤษฎี แต่ขาดข้อมูลตามความเป็นจริงมาสนับสนุนหรือหักล้าง ทฤษฎีนั้นอาจห่างไกลจากความเป็นจริงไปก็ได้ ทำให้มีความน่าเชื่อถือน้อย ทั้งทฤษฎีและการศึกษาวิจัยจึงต้องไปด้วยกัน ฉะนั้น จึงใคร่เสนอแนวความคิดหรือทฤษฎีบางอย่างที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐ เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์ในโอกาสต่อไป

ในการศึกษานโยบายของรัฐ เราอาจใช้แนวความคิดต่าง ๆ ที่มีอยู่ในวิชารัฐศาสตร์เป็นแนวทางวิเคราะห์ เช่น ทฤษฎีระบบการเมือง (systems theory) ทฤษฎีชนชั้นปกครอง (elitism) ทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์ (group theory) การกำหนดนโยบายตามหลักเหตุผล (rational-comprehensive theory) ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขจากของเดิม (incrementalism) และทฤษฎีที่เน้นในเรื่องกิจกรรมของสถาบันของรัฐบาล (institutionalism) เป็นต้น ไม่มีทฤษฎีหรือแนวความคิดใดที่จะให้คำตอบแก่เราได้ทุกสิ่งทุกอย่างในเรื่องนโยบายของรัฐ แนวความคิดแต่ละแบบย่อมจะช่วยให้เรามีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายของรัฐดีขึ้น ข้อสำคัญจึงอยู่ที่ว่า แนวความคิดแต่ละอย่างจะช่วยให้เราเข้าใจและเห็นโลกแห่งความเป็นจริงได้เพียงไร กล่าวคือ จะต้องไม่ง่ายหรือซับซ้อนเกินไป แต่ช่วยให้มองเห็นลักษณะสำคัญ ๆ ของนโยบายให้ใกล้เคียงกับความเป็นจริง โดยเป็นแนวทางศึกษาวิจัย และอธิบายเหตุและผลเกี่ยวกับนโยบายของรัฐได้ ความจริงนโยบายของรัฐส่วนมากเป็นเรื่องของการผสมผสานระหว่างสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ คือการวางแผนตามหลักเหตุผล การเปลี่ยนแปลงแก้ไขจากของเดิม กิจกรรมของกลุ่มผลประโยชน์ ความพอใจของชนชั้นปกครอง กับอิทธิพลต่างๆของระบบการเมืองและของสถาบันต่าง ๆ ⁴⁴

วิธีหนึ่ง ที่จะศึกษาให้เข้าใจเรื่องนโยบายของรัฐ ก็คือการพิจารณาว่า นโยบายนั้นเป็นการสนองตอบอย่างหนึ่งของระบบการเมือง ที่มีต่ออิทธิพลต่าง ๆ อันมาจากสิ่งแวดล้อมซึ่งเรียกร่องต่อระบบนั้น เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรอันมีจำกัด เราเรียกการกระทำแบบหลังนี้ว่า inputs ระบบการเมืองแบบหนึ่ง ๆ จะดำรงอยู่ได้โดยการมีสถาบันและกระบวนการต่าง ๆ ซึ่ง

⁴⁴แนวความคิดเหล่านี้มาจาก Dye, *op. cit.*; Enid C.B. Schoette, "The State of the Art in Policy Studies," in *The Study of Policy Formation*, ed. by Raymond A. Bauer and Kenneth J. Gergen (New York: Free Press, 1971), pp. 149-79 สำหรับการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับนโยบายในวิชารัฐศาสตร์ โปรดพิจารณา Sharkansky, *op. cit.*; Austin Ranney (ed.), *Political Science and Public Policy* (Chicago: Markham Publishing Company, 1968).

มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดสรรคุณค่า (values) ต่าง ๆ ให้แก่สังคม การกระทำอย่างหลังนี้ เราเรียกว่า outputs ของระบบ สิ่งหลังนี้คือนโยบายของรัฐซึ่งเป็นเรื่องของผลประโยชน์รวมทั้งข้อวินิจฉัยสั่งการที่ต้องมีการปฏิบัติตาม outputs ที่เหมาะสมย่อมก่อให้เกิดความสนับสนุนต่อการตัดสินใจของระบบการเมืองดังกล่าว⁴⁵ การมองในแง่นี้ เป็นแนวทางอย่างหนึ่งในการวิเคราะห์เหตุและผลแห่งนโยบายของรัฐ เช่น ช่วยให้เราสามารถมองหาตัวแปรต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์ต่อกัน ช่วยอธิบายว่าระบบการเมืองที่มีลักษณะแตกต่างกันจะมีผลต่อเนื้อหาแห่งนโยบายของรัฐอย่างไรบ้าง inputs ระบบการเมืองและนโยบายมีผลกระทบต่อกันอย่างไร หรือการที่ระบบการเมืองใดจะดำรงอยู่ได้ชั่วระยะหนึ่งนั้น จำเป็นจะต้องมีคุณสมบัติอะไรบ้าง จึงจะสามารถในการแปลงความต้องการต่าง ๆ ของสังคมมาเป็นนโยบายแห่งรัฐได้

สำหรับอีกวิธีหนึ่ง เราอาจพิจารณาว่านโยบายของรัฐเป็นเรื่องของความพอใจ คุณค่า และหน้าที่ของชนชั้นปกครอง⁴⁶ ถึงแม้เราจะพูดกันเสมอว่า นโยบายของรัฐเป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นความต้องการของประชาชน แต่สิ่งนี้เป็นเรื่องของความเชื่อถือกันมากกว่าเป็นจริง ทฤษฎี

⁴⁵David Easton, *A Systems Analysis of Political Life* (New York: John Wiley & Sons, Inc., 1967), chapters 1 and 2, pp. 352-62 ผู้ใช้ทฤษฎีนี้เป็นแนวทางในการศึกษา มีอาทิ Dye, Salisbury & Heinz, Sharkansky มุกตบแถมพบว่าปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นสิ่งที่มียธิพลต่อนโยบายมากกว่าปัจจัยทางการเมือง แต่มีผู้รู้อีกหลายท่านแย้งว่า อิทธิพลของปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าวนี้ขึ้นอยู่กับปัญหาของนโยบายในแต่ละอย่าง รวมทั้งระดับต่าง ๆ ของรัฐบาล และองค์ประกอบทางการเมืองที่นำมาศึกษา สำหรับสองคนต่อมาได้เสนอว่า นโยบายที่ต่างชนิดกันมักจะก่อให้เกิดการกระทำต่อกันในทางการเมืองที่ต่างชนิดกัน ส่วนคนหลังถือว่า นโยบายเป็นตัวแปรที่ได้รับอิทธิพลจากปัจจัยสิ่งแวดล้อม และเป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อ outputs โปรดศึกษาได้จาก Thomas R. Dye, *Politics, Economics, and the Public: Policy Outcomes in the American States* (Chicago: Rand McNally, 1966), pp. 1-19; Robert Salisbury and John Heinz, "A Theory of Policy Analysis and Some Preliminary Applications," in Sharkansky, pp. 39-60; Ira Sharkansky, "Environment, Policy, Output and Impact: Problems of Theory and Method in the Analysis of Public Policy," in Sharkansky, pp. 61-79.

⁴⁶Thomas R. Dye and Harmon Zeiger, *The Irony of Democracy* (Belmont: Wadsworth, 1970) ตำราหนังสือที่วางเรขาคณิตศึกษากันกว่าเกี่ยวกับลักษณะและความสัมพันธ์ต่าง ๆ ของชนชั้นปกครอง โปรดอ่านได้จาก Suzanne I. Keller, *Beyond the Ruling Class* (New York: Random House, 1963) ในการศึกษาเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา Almond พบว่าประชาชนทั่วไปไม่ค่อยรู้และไม่ค่อยสนใจในเรื่องนี้ แต่คนกลุ่มนี้ก็มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายดังกล่าว จึงเสนอว่า นโยบายทางเลือก ควรให้ชนชั้นปกครองที่มีความรู้และสนใจเป็นผู้กำหนด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือว่า การปกครองแบบประชาธิปไตยจำเป็นต้องมีผู้เชี่ยวชาญในแต่ละด้าน และต้องมีผู้นำเหมือนกัน โปรดพิจารณา Gabriel A. Almond, *The American People and Foreign Policy* (New York: Frederick A. Praeger, 1968).

ชนชั้นปกครองกล่าวว่า ประชาชนไม่สนใจและไม่ค่อยรู้เรื่องนโยบายของรัฐ ตามความเป็นจริงแล้ว ชนชั้นปกครองเป็นฝ่ายที่กำหนดความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องเกี่ยวกับนโยบาย ส่วนข้าราชการเป็นเพียงผู้ปฏิบัติตามนโยบายที่ชนชั้นปกครองได้คัดสรรใจเลือกให้ นโยบายจึงมาจากเบื้องบน อาจกล่าวได้ว่าชนชั้นปกครองเป็นฝ่ายที่มีอิทธิพลต่อประชาชนมากกว่าเป็นเรื่องที่กลับกัน การริเริ่มและการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐจึงเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นผลประโยชน์และคุณค่าต่าง ๆ ของชนชั้นปกครองแม้ว่านโยบายดังกล่าวนั้นจะออกมาในรูปแบบที่มีลักษณะเสมือนหนึ่งเป็นสวัสดิการของปวงชนก็ตาม โดยที่ชนชั้นปกครองมักเป็นพวกที่มีลักษณะอนุรักษนิยม และมีผลประโยชน์ในการรักษาระบบเดิม การเปลี่ยนแปลงนโยบายจึงเป็นเรื่องของการเปลี่ยนแปลงแก้ไขของเดิมมากกว่าเป็นการปฏิวัติ ทฤษฎีนี้ทำให้เห็นว่าการเลือกตั้งและพรรคการเมืองไม่อาจช่วยให้คณาธิปไตยสามารถที่จะเข้าไปปกครองได้ หากแต่มีคุณค่าเพียงเป็นสัญลักษณ์ของประชาธิปไตยเท่านั้น อย่างดีที่สุดก็มีอิทธิพลทางอ้อมต่อพฤติกรรมในการวินิจฉัยสั่งการของบุคคลอีกกลุ่มหนึ่งนั่นเอง แต่อย่างไรก็ตามมีผู้แย้งว่า ในพวกชนชั้นปกครองเองก็ยังมีทัศนคติแตกต่างกันไปต่อนโยบายทางเลือกต่าง ๆ บุคคลชั้นนำแต่ละประเภทจะมีทรัพยากรทางการเมืองคนละแบบ เช่น เงิน เกียรติภูมิ สื่อมวลชน หรือทักษะ จึงไม่มีใครสามารถจะครอบงำหรือมีอิทธิพลเหนือนโยบายในทุกด้านหรือส่วนมากได้⁴⁷ ยิ่งกว่านั้น ชนชั้นปกครองในสังคมประชาธิปไตยยังนับเป็นกลุ่มที่มีความเห็นสอดคล้องกันและมีความผูกพันต่อกันมากกว่าประชาชนทั่วไปเสียอีก⁴⁸

⁴⁷Robert A. Dahl, *Who Govern?* (New Haven: Yale University Press, 1961); Robert A. Dahl, "Critique of the Ruling Elite Model," *American Political Science Review*, 52 (June, 1958), 463-69.

⁴⁸Herbert McKlosky, "Consensus and Ideology in American Politics," *American Political Science Review*, 63 (June, 1964), 361-82.

แนวความคิดอีกอย่างหนึ่ง ก็คือการพิจารณาร่วมกันนโยบายเป็นคุณลักษณะที่เกิดขึ้นจากการต่อสู้ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ⁴⁹ ทฤษฎีนี้กล่าวว่า การเมืองเป็นเรื่องของการมีอิทธิพลต่อกันระหว่างกลุ่มเหล่านั้น คือ บุคคลผู้มีผลประโยชน์ร่วมกันจะรวมตัวกันเรียกร้องให้รัฐบาลทำตามความต้องการของกลุ่ม กิจกรรมทางการเมืองจึงเป็นการต่อสู้ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในอันที่จะมีอิทธิพลต่อนโยบายของรัฐ เมื่อเป็นดังนี้ หน้าที่ของระบบการเมือง ก็คือ การจัดการกับความขัดแย้งระหว่างกลุ่มเหล่านั้น ด้วยการสร้างกฎต่าง ๆ ประนีประนอมผลประโยชน์ต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ออกกฎหมายแล้วบังคับให้เป็นไปตามนั้น หากกลุ่มใดมีอิทธิพลมากขึ้นย่อมจะมีผลให้นโยบายของรัฐเปลี่ยนไปตามที่กลุ่มต้องการ อิทธิพลของกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดจึงขึ้นอยู่กับจำนวนสมาชิก การเงิน พลังขององค์กร ผู้นำ และสามัคคีธรรมของกลุ่ม ผู้กำหนดนโยบายมีหน้าที่สนองตอบต่อการเรียกร้องของกลุ่มหรือการรวมตัวกันของกลุ่มเหล่านี้ อย่างไรก็ตาม กลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าว เป็นเพียงสื่อกลางระหว่างผู้ที่ไม่สนใจการเมืองกับผู้ที่สนใจการเมือง ในการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย เราจะต้องไม่ละเลยความสำคัญของบุคคลทั้งสองประเภท คือฝ่ายรัฐบาลผู้ปกครอง และฝ่ายประชาชนผู้ถูกปกครอง ทฤษฎีนี้ให้ความสำคัญของการมีอำนาจจัดสรรคุณค่าต่างๆ อันเป็นหน้าที่ของระบบการเมืองน้อยไป ยิ่งกว่านั้นปัจจัยอื่น ๆ เช่น วัฒนธรรมทางการเมือง โครงสร้างของสถาบันที่ทำหน้าที่วินิจฉัยสั่งการ ตลอดจนองค์กรประกอบแห่งนโยบายของรัฐเอง ยังอาจมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของกลุ่มผลประโยชน์เหล่านั้นได้มาก

ดังกล่าวน่าจะบ้างแล้วในตอนต้น ๆ แนวทางศึกษาวิเคราะห์อีกแบบหนึ่งมาจากทฤษฎีเศรษฐศาสตร์และการบริหาร ซึ่งถือว่า นโยบายของรัฐตามหลักเหตุผลเป็นนโยบายที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ สิ่งหลังนี้เป็นอัตราส่วนระหว่างคุณค่าของ outputs กับคุณค่าของ inputs ประสิทธิภาพในที่นี้คิดจากคุณค่าต่างๆ ในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งจะให้ได้มาและต้องเสียสละไปจากการมีนโยบายของรัฐอย่างหนึ่ง ในการเลือกนโยบายจากทรัพยากรและข้อมูลที่มีอยู่ ผู้กำหนดนโยบายจะต้องกำหนดเป้าหมายไว้อย่างสมบูรณ์ที่สุด

⁴⁹David B. Truman, *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion* (New York: Alfred A. Knopf, 1967), chapters 2 and 16; Earl Latham, *The Group Basis of Politics* (Ithaca: Cornell University Press, 1952), pp. 12, 27 อย่างไรก็ตามจากการศึกษาของ Mibrath ได้พบว่า ฝ่ายบริหารฝ่ายนิติบัญญัติ และประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งมีอิทธิพลต่อผู้กำหนดนโยบายมากกว่ากลุ่มผลประโยชน์ โปรดพิจารณา Lester Mibrath, *The Washington Lobbyists* (Chicago: Rand McNally, 1963), pp. 328-58.

พร้อมกับลำดับความสำคัญไว้ด้วย กับต้องทราบความพอใจในคุณค่าทั้งสิ้นของสังคมพร้อมกับน้ำหนักเปรียบเทียบ จากนั้นก็หานโยบายทางเลือกต่าง ๆ พิจารณาผลลัพธ์กับการลงทุนทั้งสิ้นของนโยบายทางเลือกแต่ละอย่าง แล้วคำนวณอัตราส่วนระหว่างคุณค่าต่าง ๆ ที่สังคมจะได้รับกับที่จะต้องเสียสละไปสำหรับนโยบายทางเลือกดังกล่าว จากนั้นจึงตัดสินใจเลือกทางที่มีประสิทธิภาพที่สุด คือหนทางที่ได้ผลมากแต่ลงทุนน้อย⁵⁰ ทฤษฎีนี้มีประโยชน์ในทางวิเคราะห์โดยช่วยชี้ให้เห็นอุปสรรคต่าง ๆ ในการที่จะกำหนดนโยบายอย่างมีเหตุผล ช่วยให้เรารามตัวเองว่าทำไมเราจะทำในสิ่งดังกล่าวไม่ได้ แต่ตามความเป็นจริง กระบวนการเช่นนั้นยังมีปัญหาอยู่มาก เพราะตั้งอยู่บนข้อสมมุติที่ว่า เราจะต้องทราบและให้น้ำหนักแก่ความพอใจในคุณค่าทั้งสิ้นของสังคม เราจะต้องมีความรอบรู้เกี่ยวกับนโยบายทางเลือกเหล่านั้น เราจะต้องพยากรณ์ผลต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากนโยบายทั้งหลายได้อย่างแม่นยำ และจะคำนวณอัตราส่วนระหว่างประโยชน์ที่ได้รับกับทุนที่ต้องลงไปอย่างถูกต้อง ทั้งยังจะต้องมีระบบวินิจฉัยสั่งการที่อำนวยความสะดวกให้มีเหตุผลในการกำหนดนโยบายอีกด้วย ยิ่งกว่านั้นทฤษฎีนี้ไม่สามารถช่วยให้เรามองเห็นตัวแปรอันซับซ้อนอื่น ๆ ที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายอีกด้วย

Increment

ส่วนอีกทฤษฎีหนึ่ง ซึ่งเราได้กล่าวมาข้างแล้วเช่นเดียวกัน ถือว่า นโยบายของรัฐ เป็นความต่อเนื่องของกิจกรรมต่าง ๆ ในอดีตของรัฐบาล โดยการเปลี่ยนแปลงแก้ไขของเดิม ตามปรกติผู้วินิจฉัยสั่งการไม่ได้พิจารณานโยบายทางเลือกที่เสนอขึ้นมาหรือที่มีอยู่ได้ทั้งหมด ทั้งไม่ได้มองหาเป้าหมายต่าง ๆ ของสังคม ไม่ได้วิจัยประโยชน์ที่ได้รับกับทุนที่ต้องลงไปของแต่ละนโยบายทางเลือกเพื่อการบรรลุเป้าหมาย และไม่ได้จัดลำดับความสำคัญของนโยบายทางเลือกเหล่านั้นในรูปของอัตราส่วนดังกล่าวแล้วเลือกนโยบายโดยอาศัยความรอบรู้ทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพราะปัญหาในเรื่องของเวลา ความรู้ และทุน ซึ่งทำให้ไม่อาจสำรวจทางเลือกและผลของมันได้ทั้งหมด ปัญหาในทางการเมืองทำให้ไม่สามารถสร้างเป้าหมายของสังคมให้แน่ชัดลงไปได้ และทำให้คำนวณอัตราส่วนระหว่างผลได้กับการลงทุนได้ยาก ทฤษฎีนี้จึงขัดแย้งกับทฤษฎีการกำหนดนโยบายหรือการวินิจฉัยสั่งการตามหลักเหตุผล ซึ่งเน้นในเรื่องหลักเหตุผล

⁵⁰ โปรดศึกษาจากหนังสือและบทความต่าง ๆ ที่แนะนำไว้ใน Dror, pp. 332-34, 336-37; Herbert A. Simon, "Theories of Decision-Making in Economic and Behavioral Science," *American Economic Review*, 49 (June, 1959), 253-83; Richard Snyder, "A Decision-Making Approach to the Study of Political Phenomena," in *Approaches to the Study of Politics*, ed. by Roland Young (Evanston: Northwestern University Press, 1958).

และพิจารณาครบทุกสิ่งทุกอย่างโดยสมบูรณ์ ทฤษฎี incrementalism กล่าวว่า นโยบายของรัฐ มีลักษณะเป็นอนุรักษนิยม โดยต้องอาศัยนโยบายที่มีอยู่เดิมเป็นหลัก นโยบายใหม่เป็นเรื่องของการเพิ่มลงงบประมาณหรือการปรับปรุงแก้ไขนโยบายที่มีอยู่แล้ว โดยทั่วไปผู้กำหนดนโยบายมักยอมรับความเหมาะสมของสิ่งที่มีอยู่แล้ว และเห็นด้วยกับการที่จะให้มันนโยบายเดิมต่อไป อาจเป็นเพราะความไม่แน่นอนในผลที่จะเกิดขึ้นจากการมีนโยบายใหม่ทั้งหมด เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงต้องลงทุนอย่างสูงในเกือบทุกด้าน ด้วยเหตุผลทางการเมืองดังกล่าว การเปลี่ยนแปลงแก้ไขจากของเดิมทำให้มีความยุ่งยากน้อยกว่า เพราะมีข้อขัดแย้งกันน้อย โดยปรกติผู้กำหนดนโยบายมักจะสนองตอบความต้องการใดความต้องการหนึ่งโดยเฉพาะ มากกว่าที่จะแสวงหาวิธีซึ่งดีที่สุดเพื่อบรรลุผลเลิศจากคุณค่าทั้งสี่ที่มีอยู่ ในสังคมที่มีกลุ่มต่าง ๆ มาก ๆ จะหาเป้าหมายหรือคุณค่าที่จะได้รับการยอมรับกันทั้งสังคมนั้นเป็นการยาก การที่จะทำต่อจากนโยบายเดิมจึงง่ายกว่าการมุ่งไปสู่เป้าหมายของสังคมใดโดยเฉพาะ⁵¹ ทฤษฎีนี้จึงมีประโยชน์ที่กล่าวถึงวิธีการที่เป็นอยู่จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระบวนการกำหนดนโยบายของประเทศที่ประชาธิปไตยเจริญแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา ในสังคมเช่นนี้ กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ มีอิทธิพลมาก มีอำนาจในการต่อรองและปรับตัวให้เข้ากับกลุ่มอื่นได้ดี สำหรับประเทศอื่นที่ขาดกลุ่มอิทธิพลดังกล่าว แต่สนใจจะพัฒนาประเทศของตนด้วยโครงการปฏิรูปเบ็ดเสร็จ กับมุ่งไปสู่สังคมในอุดมคติ อีกทั้งสนใจการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ และสนใจในด้านประสิทธิภาพนั้น ยังมีปัญหาอยู่ว่าทฤษฎีนี้จะมีประโยชน์มากกว่าหรือน้อยกว่าทฤษฎีนโยบายตามหลักเหตุผล ทั้งในด้านที่จะเป็นแนวทางของการศึกษาวิเคราะห์และในด้านที่จะเป็นแนวทางในการปฏิบัติ ทั้งนี้ควรจะได้มีการศึกษาวิจัยกันต่อไป

Insti Th.

การศึกษาอีกวิธีหนึ่ง เน้นให้เห็นว่า นโยบายของรัฐเป็นกิจกรรมทางสถาบันของรัฐบาล เนื่องจากกิจกรรมทางการเมืองโดยทั่วไปมักจะมีศูนย์กลางอยู่ที่สถาบันต่าง ๆ เหล่านั้น จึงมีการนำผลประโยชน์และกิจกรรมของบุคคลและกลุ่มต่าง ๆ ไปสู่สถาบันของรัฐบาล เช่น สถานิติบัญญัติ รัฐบาล ศาล ราชการบริหารส่วนภูมิภาค เทศบาล และพรรคการเมือง ฯลฯ สถาบัน

⁵¹ Charles E. Lindblom, "The Science of Muddling Through," *Public Administration Review*, 19 (Spring, 1959), 79-88; Braybrooke and Lindblom, *op.cit.*; Lindblom, *Intelligence of Democracy*, pp. 143-48; Lindblom, *Policy-Making Process*; Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process* (Boston: Little, Brown and Company, 1964); Otto A. Davis, M.A.H. Dempster, and Aaron Wildavsky, "A Theory of the Budgetary Process," *American Political Science Review*, 60 (September, 1966), 529-47,

ของรัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดนโยบายของรัฐ เป็นผู้ปฏิบัติตาม และเป็นผู้บังคับให้เป็นไปเช่นนั้นอย่างถูกต้องตามกฎหมาย การศึกษาวิชารัฐศาสตร์แต่เดิมนั้น ยังขาดความสนใจในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันต่าง ๆ ของรัฐบาลกับนโยบายของรัฐอยู่มาก การหันมาศึกษาเกี่ยวกับลักษณะต่าง ๆ ของโครงสร้างแห่งสถาบันเหล่านี้ อาจช่วยให้เราเข้าใจในเรื่องนโยบายผลลัพธ์ที่สำคัญ ๆ ได้ดีขึ้น เรามักจะเชื่อหรือสมมุติขึ้นเองว่า การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสถาบันอาจมีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในนโยบายขึ้น แต่ที่จริงแล้ว เราอาจพบว่า สองอย่างนี้มีผลต่อกันน้อยกว่าอิทธิพลของสิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการเมืองอื่น ๆ ก็ได้ เช่น ในระบบการเมืองแบบอังกฤษอเมริกัน วัฒนธรรมทางการเมืองมีลักษณะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และส่งเสริมพฤติกรรมทางการเมืองที่ยอมรับความแตกต่างกันในเรื่องของคุณค่า ยึดหลักเหตุผล และชอบการตำหนิติเตียนมากกว่าสังคมอื่น สิ่งนี้ช่วยส่งเสริมกระบวนการกำหนดนโยบายแบบประชาธิปไตยด้วย ⁵²

ทฤษฎีเหล่านี้ ย่อมนำมาใช้อธิบายปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐได้ แต่ละแบบจะมีทั้งคุณค่าและข้อจำกัดอยู่ในตัว ทั้งนี้ ขึ้นอยู่ที่ว่านักทฤษฎีแต่ละคนจะให้ความสนใจต่อส่วนหนึ่งส่วนใด หรือเน้นหนักเฉพาะด้านหนึ่งด้านใดของนโยบายแห่งรัฐ บางทฤษฎีก็พากันไปถึงทฤษฎีอื่น ๆ ด้วย ดังนั้น การที่เราจะนำทฤษฎีใดไปใช้เป็นแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์หรืออธิบายปัญหาใด ๆ จึงขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของแต่ละบุคคล หรือบางคนอาจจะคิดทฤษฎีของตนขึ้นมาอธิบายปรากฏการณ์ในเรื่องนี้เองก็ได้

สรุป

บทความนี้ได้พยายามชี้ให้เห็นว่า การกำหนดนโยบายของรัฐ เป็นกระบวนการที่เพิ่งจะพัฒนาขึ้นมาเมื่อไม่นานมานี้เอง การมีสถาบันต่าง ๆ ร่วมรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายของรัฐนับเป็นสิ่งหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่า สังคมหนึ่ง ๆ มีการพัฒนาทางการเมืองอยู่ ณ ระดับใด ยิ่งกว่านั้น ในสังคมที่เจริญแล้วย่อมจะต้องมีกระบวนการต่าง ๆ ที่จะช่วยทำให้นโยบายของรัฐมีลักษณะอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ด้วยเสมอ ซึ่งตามหลักของการปกครองแบบประชาธิปไตยแล้ว นโยบายที่มีลักษณะดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติ เพราะถือกันว่า สถาบันแห่งนี้ได้รับมอบอำนาจให้มาทำหน้าที่แทนประชาชน

⁵² Gabriel A. Almond and Sidney Verba, *The Civic Culture* (Princeton: Princeton University Press, 1963).

จากการศึกษาของเรา จะเห็นว่า การกำหนดนโยบายของรัฐเป็นกระบวนการทางการเมืองอย่างหนึ่ง มีสถาบันที่มีหน้าที่รับผิดชอบหลายฝ่าย ในทุกสังคมจะมีการช่วงชิงอำนาจในการกำหนดนโยบายของรัฐระหว่างกลุ่มต่าง ๆ อยู่ตลอดเวลา ทั้งนี้เพราะสิ่งนี้ทำให้กลุ่มเหล่านั้นมีอำนาจทางการเมืองที่แท้จริง อย่างไรก็ตาม เราจะพบว่าผู้มีอำนาจในการริเริ่มและกำหนดนโยบายที่แท้จริงนั้นก็คือฝ่ายบริหาร การที่กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในนโยบายที่สำคัญ ๆ ของรัฐ นับว่าเป็นเพียงมาตรการอย่างหนึ่ง ที่จะช่วยให้สังคมหนึ่งสังคมใดมีลักษณะเป็นไปตามอุดมการณ์แห่งการปกครองแบบประชาธิปไตยเท่านั้น สำหรับในประเทศที่มีการปกครองแบบนี้ ย่อมจะมีการเปิดโอกาสและส่งเสริมให้ส่วนต่าง ๆ ของสังคม ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของรัฐอยู่เสมอ รัฐบาลโลกก็ตามที่ต้องการจะปกครองประเทศเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมและต้องการความสนับสนุนจากเขาเหล่านั้น ย่อมจะต้องมีการลดระดับรับฟังมติของมหาชนเป็นประจำ ปัญหาหรือความต้องการของบุคคลเหล่านี้ อาจจะได้มาจากสื่อมวลชน กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง หรือบรรดาข้าราชการผู้ติดต่อกใกล้ชิดกับประชาชนโดยตรง

ผู้เขียนได้เสนอว่า กลวิธีในการกำหนดนโยบายของรัฐ สำหรับประเทศที่ต้องการจะมีการพัฒนาทางการเมืองนั้น ควรใช้แบบผสม ด้วยการจัดให้มีการประสานนโยบายที่ส่วนกลางกับการส่งเสริมให้ส่วนต่าง ๆ ในทุกระดับของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วม ในกระบวนการดังกล่าวแบบแรกจะช่วยพัฒนาสังคมให้ไปสู่จุดหมายปลายทางได้เร็วขึ้น ส่วนแบบหลัง จะช่วยส่งเสริมให้ส่วนต่าง ๆ ได้ใช้ความริเริ่มของตนเอง อีกทั้งจะช่วยทำให้นโยบายของรัฐตรงกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชนมากขึ้น ยิ่งกว่านั้น การมีส่วนร่วมของบุคคลผู้เกี่ยวข้องเช่นนี้ ยังนับว่าเป็นวิธีการที่สำคัญอย่างหนึ่ง ที่จะช่วยส่งเสริมให้มีการปกครองแบบประชาธิปไตยอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ในกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐนั้น ความรู้ทางวิชาการย่อมจะมีส่วนช่วยทำให้สิ่งดังกล่าวมีลักษณะเป็นไปตามหลักเหตุผลมากขึ้น ทั้งในขั้นของการศึกษาค้นคว้าและในขั้นของการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล แต่ผู้เขียนมีความเห็นว่า ก่อนที่นักวิชาการจะนำความรู้ไปช่วยเสนอแนะนโยบายให้แก่รัฐบาลได้นั้น จะต้องเป็นที่มั่นใจได้ว่าความรู้นั้นเป็นความรู้ที่น่าเชื่อถือได้ ซึ่งยังเป็นที่น่าสงสัยกันว่า สภาพของความรู้ที่มีอยู่ในปัจจุบันมีเพียงพอแล้วหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำหรับความรู้ทางสังคมศาสตร์ อันที่จริงแล้วเรายังรู้อะไรจริง ๆ น้อยมาก ดังนั้น การเสนอแนะนโยบายจึงควรมีรากฐานมาจากผลของการศึกษา

วิจัยที่เชื่อถือได้ ยิ่งกว่านั้น นักวิชาการผู้เข้าไปมีบทบาทสำคัญๆ ในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล จะต้องระลึกอยู่เสมอว่าตนกำลังทำหน้าที่อะไรอยู่ ในฐานะของนักวิชาการผู้ยึดมั่นในอุดมการณ์แห่งวิชาความรู้ของตน หรือในฐานะของนักปฏิบัติการณ์ผู้ต้องอาศัยทักษะและประสบการณ์ ตลอดจนสามัญสำนึก จริยธรรมที่สำคัญของนักวิชาการก็คือว่าจะต้องไม่แอบอ้างว่ามีความรู้นอกเหนือความเชี่ยวชาญในสาขาที่ตนถนัด และจะต้องไม่ยึดเยือกความเชื่อของคนให้แก่อ้างอิง เพราะอาจทำให้ผู้อื่นหลงเชื่อหรือทำตามอย่างแบบผิดๆ ที่สำคัญก็คือ หน้าที่ในการเลือกนโยบายเป็นเรื่องของผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ เพราะเป็นผู้ต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชนโดยตรง

เนื่องจากความรู้ในค่านี้นี้ยังมีจำกัดอยู่มาก จึงควรหันมาสนใจศึกษาในเรื่องนโยบายของรัฐให้มากขึ้น โดยอาศัยวิธีการทางวิทยาศาสตร์เป็นหลัก เพราะจะทำให้เราเชื่อมั่นได้ว่า ความรู้ที่สะสมไว้เป็นสิ่งที่เชื่อถือได้ ในการศึกษาวิเคราะห์นโยบายของรัฐนั้น ได้มีผู้เสนอทฤษฎีหรือแนวความคิดไว้ต่าง ๆ กัน โดยไม่มีทฤษฎีใดที่จะช่วยอธิบายถึงปัญหาต่าง ๆ ในเรื่องนโยบายของรัฐได้ทั้งหมด เพราะนโยบายของรัฐส่วนมากเป็นเรื่องของการผสมผสานระหว่างสิ่งเหล่านี้ เช่น การวางแผนตามหลักเหตุผล การเปลี่ยนแปลงแก้ไขจากของเดิม กิจกรรมของกลุ่มผลประโยชน์ ความพอใจของชนชั้นปกครอง กับอิทธิพลของปัจจัยต่าง ๆ ทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และ การเมือง แต่ทฤษฎีเหล่านี้ย่อมจะมีส่วนช่วยให้เรามีความเข้าใจในเรื่องกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐได้ดีขึ้น ยิ่งกว่านั้น ยังอาจนำมาใช้เป็นแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์ในโอกาสต่อไปได้ด้วย เช่น เราอาจทำการศึกษาเปรียบเทียบว่า การกำหนดนโยบายที่ยึดถือหลักเหตุผลในสังคมต่าง ๆ มีลักษณะคล้ายกัน หรือไม่เหมือนกันอย่างไรบ้าง ? ในสังคมที่พัฒนาแล้วกับในสังคมที่กำลังพัฒนานั้นมีความเหมือนกันหรือแตกต่างกันอย่างไร ในเรื่องเหล่านี้ เช่น นโยบายที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงแก้ไขจากของเดิม และนโยบายที่มาจากกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ? นโยบายของรัฐบาลในสังคมต่าง ๆ หรือในระดับต่าง ๆ จะทำตามความพอใจของชนชั้นปกครองได้มากน้อยเพียงใด ? ระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองจะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐได้อย่างไรบ้าง ? หรือในสังคมที่วัฒนธรรมทางการเมืองมีลักษณะก่อนไปในทางเผด็จการ จะมีกระบวนการกำหนดนโยบายแบบประชาธิปไตยได้สำเร็จหรือไม่ ? คำตอบต่าง ๆ ต่อคำถามเหล่านี้จะช่วยทำให้เรามีความรู้ในเรื่องนโยบายของรัฐเพิ่มขึ้น สิ่งเหล่านี้จึงต้องมีการศึกษาวิจัยกันในด้านต่อไป