

วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ 30 ฉบับที่ 3 กรกฎาคม-กันยายน 2533

ค่านิยมและการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

โกวิทย์ กังสนันท์*

1. บทนำ

ในการดำรงชีวิตอยู่ในสังคม คนโดยทั่วไปต้องเผชิญกับปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ อย่างนับไม่ถ้วน ปัญหาและอุปสรรคบางอย่างอาจมีผลกระทบโดยตรงต่อระดับบุคคล กลุ่มบุคคลหรือสังคมโดยรวม ในบางสถานการณ์บุคคลและกลุ่มบุคคลเหล่านี้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นด้วยตัวของเขาเองโดยใช้ความรู้ความสามารถ สติปัญญาเท่าที่มีอยู่ ตลอดจนสามัญสำนึกที่ได้จากประสบการณ์ แต่ในหลาย ๆ กรณีพวกเขาไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ด้วยตัวของเขาเอง เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านต่าง ๆ ทั้งที่อยู่ในชุมชนเองและข้อจำกัดที่มีสาเหตุพื้นฐานมาจากสิ่งแวดล้อมภายนอก ภายใต้สภาวะการณ์เช่นนี้ปัญหาที่เกิดขึ้นก็ดำรงอยู่และส่งผลกระทบต่อชีวิตของคนต่อไป ในจุดนี้เองบทบาทของรัฐจำเป็นต้องเข้าไปช่วยแก้ปัญหาของชุมชน รัฐทำหน้าที่กำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาสังคมโดยใช้ทรัพยากรที่จัดเก็บมาจากสังคมในรูปแบบต่าง ๆ

อย่างไรก็ตาม กระบวนการตัดสินใจนโยบายที่กระทำโดยรัฐเกี่ยวข้องกับปัจจัยองค์ประกอบและเงื่อนไขต่าง ๆ มากมาย ปัจจัยและเงื่อนไขเหล่านี้มีความสัมพันธ์และส่งผลกระทบต่อกันในรูปแบบที่ซับซ้อนที่เกี่ยวข้องกับทั้งด้านรูปธรรมและนามธรรม ก่อนที่จะดำเนินการตัดสินใจออกมาเป็นนโยบายหรือโปรแกรมสำหรับการแก้ปัญหา ในขั้นเริ่มต้นของกระบวนการกำหนดนโยบาย นักสังคมศาสตร์หรือผู้ชำนาญการด้านการวิเคราะห์นโยบาย

* รองศาสตราจารย์ สำนักฝึกอบรม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

อาจมีการเก็บและรวบรวมข้อมูลด้านต่าง ๆ และชี้ให้เห็นประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง หลังจากนั้นมีการพัฒนาตัวเลือกและแนวทางปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาตลอดจนการประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากแต่ละตัวเลือก ก่อนที่จะเสนอให้ผู้ตัดสินใจรับไปพิจารณา และในขั้นสุดท้ายผู้ตัดสินใจใช้ดุลพินิจของตัวเองเพื่อตัดสินใจออกมาว่าทางเลือกใด มีความเหมาะสมและควรได้รับการก่อรูปเป็นนโยบาย (policy formulation) เพื่อตอบสนอง ต่อความต้องการหรือเพื่อแก้ปัญหาสังคมที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม พื้นฐานของกระบวนการ กำหนดนโยบายดังกล่าวไม่สามารถกระทำกันอย่างง่าย ๆ โดยอาศัยเทคนิค วิธีการและ ขั้นตอนที่เป็นรูปแบบนามธรรมเท่านั้น ในความเป็นจริง นโยบายต่าง ๆ ที่ถูกกำหนดออกมา เพื่อชี้แนะแนวทางของการปฏิบัติเกี่ยวข้องกับสิ่งที่มีลักษณะและคุณสมบัติจิตวิสัย (subjectivity) และวัตถุวิสัย (objectivity) ด้านต่าง ๆ มากมาย ประเด็นสำคัญประการหนึ่งที่เกี่ยวข้อง และมีบทบาทอย่างมากในการกำหนดทิศทางของนโยบายคือการระบุความหมายของปัญหา (problem definition) การระบุความหมายของปัญหามีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับค่านิยม (values) และผลประโยชน์ (interest) ที่ผูกพันอยู่กับผู้ที่มีส่วนร่วมในกรอบนโยบายทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นนักวิเคราะห์และนักสังคมศาสตร์ผู้ตัดสินใจ และกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้อง กับนโยบาย สิ่งนี้สะท้อนให้เห็นความจำเป็นที่เราจะต้องเข้าใจว่า ค่านิยมและผลประโยชน์ ของแต่ละฝ่ายมีความเกี่ยวข้องกันอย่างไร

2. ปัญหาสังคมที่เกี่ยวพันกับค่านิยมและผลประโยชน์

นักวิชาการอาจจะมีคำจำกัดความของคำว่า “ปัญหาสังคม” (social problem) แตกต่างกันทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวิธีการสร้างความเข้าใจและการมองปรากฏการณ์ของปัญหา Finsterbusch and Motz อธิบายอย่างครอบคลุมว่า

“ปัญหาสังคมคือสถานการณ์ที่คนจำนวนมากพิจารณา
ว่าเป็นสถานการณ์ที่ส่งผลกระทบในทางลบต่อเขา
และพวกเขาเองไม่ยากอดทนที่จะอยู่กับสถานการณ์
เช่นนี้ในช่วงเวลาอันยาวนาน ดังนั้น เขาต้องการการ
เปลี่ยนแปลงที่สร้างสรรค์ (constructive change)¹

การสร้างแนวความคิดของคำว่า “ปัญหาสังคม” ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นนัยสำคัญบางประการในการทำความเข้าใจว่าอะไรคือปรากฏการณ์ที่เราเรียกว่าปัญหาสังคม ประการแรกคือปัญหาสังคมจำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับคนจำนวนมาก ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อบุคคลเพียงคนเดียวหรือต่อเฉพาะกลุ่มบุคคลจำนวนน้อยไม่นับว่าเป็นปัญหาสังคม ตัวอย่างเช่น นาย ก. ใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือยจนกระทั่งเงินเดือนไม่พอใช้ การมีเงินเดือนไม่พอใช้เป็นเพียงปัญหาส่วนตัว (personal problem) ของนาง ก. เอง หรือการที่นาย ก. มีเรื่องทะเลาะเบาะแว้งในครอบครัวบ่อย ๆ ก็เป็นปัญหาครอบครัวของนาย ก. แต่ในทางตรงกันข้าม ถ้า นาย ก. มีรายได้ไม่น้อยเหมือนคนอื่น ๆ อีกจำนวนมากและแม้ว่าจะใช้จ่ายอย่างประหยัดอย่างไร เงินเดือนที่ได้รับไม่พอใช้อยู่ดี ปัญหารายได้ไม่พอใช้ก็จะกลายเป็นปัญหาสังคมไปทันที ส่วนในกรณีการทะเลาะกันในครอบครัวของนาย ก. ถ้าการทะเลาะนั้นก่อให้เกิดความรำคาญต่อเพื่อนบ้านจำนวนมากและชุมชนนั้นหนไม่ได้ที่จะอยู่ในสภาพนั้น ปัญหาการทะเลาะกันในครอบครัวจะกลายเป็นปัญหาของชุมชนไปทันที ในจุดนี้นักวิชาการบางคนจึงจัดจำแนกประเภทของปัญหาออกเป็น 3 ประเภทหลัก ๆ คือ 1) ปัญหาส่วนตัว 2) ปัญหาสังคม และ 3) ปัญหานโยบาย² ความแตกต่างระหว่างปัญหาสังคมและปัญหานโยบายอยู่ตรงจุดสำคัญที่ว่าปัญหาสังคมอาจได้รับการแก้ไขโดยไม่จำเป็นต้องใช้การจัดสรรทรัพยากรของรัฐ ชุมชนสามารถแก้ไขปัญหาโดยใช้ทรัพยากรของชุมชนเอง ตัวอย่างเช่นในกรณีที่ครอบครัวของนาย ก. ทะเลาะกันและทำความเดือดร้อนให้กับเพื่อนบ้าน ส่วนปัญหานโยบายอาจจะจะเป็นปัญหาเดียวกับปัญหาสังคมแต่รัฐเข้ามาแทรกแซงเพื่อแก้ปัญหาโดยใช้ทรัพยากรที่รัฐมีอยู่

ประการที่สอง การรับรู้ปัญหาสังคมมีความเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับจิตวิสัยและประสบการณ์ที่แต่ละฝ่ายมีอยู่ ยกตัวอย่าง เช่น การเกิดปัญหาน้ำท่วมในบางท้องที่ ประชาชนที่อยู่ในท้องที่ที่เกิดน้ำท่วมและประสบกับการสูญเสียในด้านทรัพย์สินจะเกิดความรู้สึกว่าปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาร้ายแรงที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างรีบด่วน ส่วนประชาชนที่ไม่อยู่ในพื้นที่น้ำท่วมอาจรับรู้ปัญหาน้ำท่วมในฐานะที่ได้รับผลกระทบทางอ้อม เช่นการติดต่อและการเดินทางไม่สะดวก ความรู้สึกและความต้องการที่จะให้มีการแก้ไขปัญหาอย่างเร่งรีบจึงไม่รุนแรงมากนัก บางคนอาจคิดว่าการเกิดน้ำท่วมมีลักษณะเป็นครั้งคราว การแก้ปัญหาก็ค่อย ๆ ทำค่อย ๆ ไปได้ ในขณะที่เดียวกัน ผู้ตัดสินใจนโยบายอาจมองปัญหาในขอบเขตของความรับผิดชอบต่อหน้าที่และการแก้ปัญหาก็จำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยและเงื่อนไขต่าง ๆ ที่อาจจะเอื้ออำนวยหรือที่เป็นอุปสรรคด้วย ส่วนนักวิเคราะห์นโยบายและ

นักวิชาการอาจมองปัญหาน้ำท่วมในประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนและสังคมในระยะยาว การแก้ปัญหาจำเป็นต้องมีการศึกษาวิจัยและวางแผนกันอย่างรอบคอบและรัดกุม ดังนั้น จะเห็นได้ว่าแม้ว่าจะอยู่ภายใต้สถานการณ์ปัญหาอย่างเดียวกับฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ ปัญหาทั้งหมดต่างมีกรอบความคิด (frames) ในการมองปัญหาไม่เหมือนกัน³ ในทัศนะของ Rein กรอบความคิดคือวิธีการทำความเข้าใจเกี่ยวกับสิ่งต่าง ๆ และประกอบด้วยโครงสร้าง ความคิด หลักฐานและเหตุผลของการกระทำ ดังนั้น กรอบความคิดจึงสร้าง “ภาพการมองเห็น” (perspective) ที่คนใช้มองปรากฏการณ์ความเป็นจริงและการกระทำที่ตอบสนองปรากฏการณ์นั้น ๆ⁴ ภาพการมองเห็นที่แตกต่างกันมีผลทำให้การกระทำต่อสถานการณ์มีความแตกต่างกันออกไปด้วย

ประการสุดท้าย พื้นฐานดังกล่าวแล้วข้างต้นทำให้เราสามารถเข้าใจได้ว่าการเข้าใจปัญหาสังคมเกี่ยวพันค่านิยม (values) และผลประโยชน์ (interest) อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมิติที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ที่ขัดแย้ง (conflicting interests) และค่านิยมที่แตกต่างกัน (disagreeing values) ในกรณีของการเกิดน้ำท่วม ผู้ที่อยู่ในพื้นที่น้ำท่วม มองว่าสภาพน้ำท่วมคือความเสียหายด้านทรัพย์สิน นักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมองว่าเป็นสภาพที่ทำให้สายสภาพแวดล้อม นักจัดสรรและขายที่ดินมองว่าเป็นสภาพที่ทำให้ราคาที่ดินลดลง ในทำนองเดียวกันผู้ที่มิพหนะรับจ้างขนส่งมองว่าเป็นสภาพที่ทำให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้น ความแตกต่างด้านค่านิยมและผลประโยชน์ที่มีผลทำให้แต่ละฝ่ายตีความหมายและมีความต้องการแตกต่างกัน ด้วยเหตุนี้เอง การแก้ปัญหาสังคมที่เกี่ยวพันกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ จึงเป็นกระบวนการที่ซับซ้อนและมีผลกระทบต่อแต่ละฝ่ายไม่เหมือนกันและไม่เท่าเทียมกัน การตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบายทางการเมืองจึงมีธรรมชาติพื้นฐานของกระบวนการจัดสรรคุณค่าที่ทรงไว้ซึ่งอำนาจ (authoritative allocation of values) ที่สะท้อนให้เห็นว่าใครจะได้รับประโยชน์อะไร อย่างไรและเมื่อไรภายในกรอบของนโยบายต่าง ๆ ที่กำหนดออกมา⁵

3. ความสัมพันธ์ระหว่างค่านิยมและนโยบายสาธารณะ

ในการดำรงชีวิตอยู่ในสังคมและท่ามกลางสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ ทุกคนที่มีสติสัมปชัญญะปรกติจำเป็นต้องเรียนรู้ในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างคนด้วยกันและ

ความสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมด้านวัตถุ กระบวนการเรียนรู้ดังกล่าวเป็นพื้นฐานสำคัญที่กระตุ้นให้คนจำเป็นต้องเลือกหรือตัดสินใจเลือกกว่าอะไรคือสิ่งที่พึงปรารถนา (what is preferable) ของตน สิ่งที่พึงปรารถนาอาจจะอยู่ในรูปแบบของวัตถุสิ่งของด้านรูปธรรม สภาพเหตุการณ์ แนวความคิดหรือแนวปทัสฐานที่กำหนดรูปแบบพฤติกรรมด้านนามธรรม ดังนั้น สิ่งที่พึงปรารถนาจึงสะท้อนให้เห็นถึงค่านิยมของคนที่ถูกพันอยู่กับสิ่งเหล่านั้นและเกณฑ์ที่คนใช้ในการตีคุณค่าเกี่ยวข้องกับคุณสมบัติเชิงนามธรรม เช่น ความพอใจ ความดี ความไม่ดี Ericson ได้ให้ค่านิยมของคำว่า “ค่านิยม” ดังนี้

ค่านิยมคือมาตรฐานเชิงปทัสฐาน (normative standards) ที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของมนุษย์ในการเลือกตัวเลือกต่าง ๆ ที่เขามองเห็นและเข้าใจ ...ค่านิยมจึงเป็นกรอบแนวความคิด (conceptions) เกี่ยวกับสภาพพึงปรารถนาที่คนใช้ในการเลือกสิ่งที่ตัวเองชอบพอหรือในการอธิบายเหตุผลว่าทำไมตัวเองมีความปรารถนาในสิ่งนั้น ๆ⁶

ค่านิยมหรือความชอบพอ (preference) ของคนจึงเป็นสิ่งที่ขึ้นอยู่กับบุคคลและฝังรากลึกอยู่ในทัศนคติและความคิดที่อธิบายว่าอะไรคือสิ่งที่ควรจะเป็น (what ought to be) ถ้าอยู่โดยลำพังตัวของมันเองเราไม่สามารถบอกได้ว่าค่านิยมของบุคคลใดผิดหรือถูก เกณฑ์การตัดสินว่าค่านิยมใดผิดหรือถูกมักจะเกิดขึ้นเมื่อมีการเปรียบเทียบระหว่างผลกระทบบที่เกิดขึ้นจากค่านิยมที่แตกต่างกัน ยกตัวอย่างเช่น เราไม่อาจตัดสินได้ว่าระหว่างค่านิยมของ “การประหยัด” และ “การฟุ่มเฟือย” อันไหนเป็นค่านิยมที่ดีกว่ากัน ส่วนใหญ่การเปรียบเทียบค่านิยมกระทำได้เมื่อพิจารณาในด้านผลลัพธ์หรือผลกระทบบที่เกิดขึ้นจากค่านิยมนั้น ๆ ด้วยเหตุนี้ Ebert and Mitchell จึงแยกให้เห็นความแตกต่างที่เด่นชัดอันหนึ่งระหว่างค่านิยมและความเชื่อตรงจุดที่เกี่ยวข้องกับพื้นฐานข้อเท็จจริง (factual basis) กล่าวคือโดยทั่วไปความเชื่อจะตั้งอยู่การอ้างอิงเกี่ยวกับพื้นฐานข้อเท็จจริงซึ่งอยู่ในกรอบความคิดของการตั้งข้อสมมุติฐานการคาดคะเนและความน่าจะเป็นด้านจิตวิสัย ความเชื่อจึงมีการเปลี่ยนแปลงได้เมื่อพื้นฐานของข้อเท็จจริงหรือความรู้เปลี่ยน ส่วนค่านิยมมีลักษณะที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัวที่อาจเพียงพิจารณาได้ว่าเหมาะสมหรือไม่เหมาะสมภายใต้สถานการณ์หรือเงื่อนไขต่าง ๆ⁷

นอกจากประเด็นที่ว่า ค่านิยมสะท้อนให้สภาพที่น่าฟังปรารภณาที่อยู่ในจิตวิสัย หรือจิตสำนึกของคนแล้ว ค่านิยมเป็นองค์ประกอบสำคัญของอุดมการณ์ (ideology)⁸ ค่านิยมในกรอบของอุดมการณ์แสดงออกมาในรูปแบบของค่านิยมเชิงจริยธรรม (ethical) และคุณธรรม (moral) ค่านิยมดังกล่าวมีความเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับหลักปรัชญาความคิด หลักการและแนวคิด ตลอดจนความโน้มเอียงของความคิดที่อยู่ในจิตสำนึกของคน พื้นฐานและหลักการเหล่านี้จะทำหน้าที่ในการอธิบายเหตุผล การเข้าใจเหตุการณ์และกำหนดแนวทางของการกระทำในระดับรูปธรรม⁹ ดังนั้น เมื่อรวมสรุปเกี่ยวกับธรรมชาติพื้นฐานและองค์ประกอบต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้ว เราสามารถเข้าใจได้ว่า ค่านิยมมีบทบาทสำคัญในการสร้างชีวิตคนส่วนตัวและโลกทัศน์ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมภายนอกทั้งในด้านสังคมและวัตถุ กล่าวโดยย่อ Rokeach ให้คำอธิบายว่า ค่านิยมทำหน้าที่หลัก ๆ ดังต่อไปนี้

1. เป็นมาตรฐาน (standards) ที่ชี้นำพฤติกรรมหลายด้านคือ
 - 1) การมีอิทธิพลต่อการกำหนดทัศนคติและความผูกพันเกี่ยวกับอุดมการณ์ ความเชื่อและศาสนา และความคิดทางการเมืองในแนวทางเฉพาะอย่าง
 - 2) เป็นตัวกำหนดรูปแบบและวิธีการที่คนแสดงตนต่อผู้อื่น
 - 3) เป็นพื้นฐานของการวินิจฉัยแนวการกระทำและพฤติกรรมของผู้อื่น
 - 4) เป็นตัวกำหนดกลไกความคิดด้านเหตุผล (rationalization) เกี่ยวกับความคิด (thoughts) และการกระทำ (actions)
2. เป็นรากฐานของการวินิจฉัยเพื่อการตัดสินใจเลือก
3. เป็นกลไกปกป้องความเป็นอัตตา (ego)
4. เป็นกลไกแสวงหาและสืบเสาะหาความรู้
5. เป็นตัวกำหนดจุดยืน (position) ในการพิจารณาปัญหาสังคม¹⁰

ค่านิยมในสังคมสามารถจำแนกออกเป็นหลายระดับคือตั้งแต่ระดับบุคคล กลุ่มบุคคล องค์กร การ สถาบันสังคมและสังคมโดยส่วนรวม ค่านิยมระดับต่าง ๆ เหล่านี้มีความสัมพันธ์และมีผลกระทบต่อกันอยู่ตลอดเวลา ในมิติของพฤติกรรม ค่านิยมที่ได้รับการยอมรับโดยคนจำนวนมากในการชี้นำแนวการปฏิบัติจะมีสภาพเป็นปกติสถาน (norms) ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่ระดับกลุ่มบุคคล องค์กร สถาบันและสังคมทั้งหมด Humans มีคำอธิบายเกี่ยวกับปกติสถานของกลุ่มว่า

“ปทัสสถาน คือความคิดที่อยู่ในจิตใจของสมาชิกกลุ่ม
ความคิดนี้สามารถกำหนดรูปแบบเฉพาะอย่างว่า
สมาชิกควรทำอะไร สมาชิกน่าจะทำอะไร สมาชิก
ถูกคาดหวังให้ทำอะไรภายใต้สถานการณ์นั้น ๆ”¹¹

ดังนั้น ในขณะที่ค่านิยมเป็นกลไกของการสร้างแนวความคิดทั่วไปในระดับนามธรรม (abstract concepts) ปทัสสถานทำหน้าที่กรอบชี้แนะ (guideline) หรือกฎเกณฑ์ (rules) ซึ่งพฤติกรรมกรรมการปฏิบัติสำหรับกลุ่มคนภายใต้สถานการณ์ที่แตกต่างกัน ค่านิยมจึงมีอิทธิพลต่อการกำหนดเนื้อหาสาระ (contents) ของปทัสสถานสังคม ยกตัวอย่างเช่น ค่านิยมของประสิทธิภาพในการทำงานจะแสดงออกในการกำหนดรูปแบบและหลักการทำงานให้เกิดประสิทธิภาพ ค่านิยมของความเท่าเทียมกันในสังคมเป็นตัวกำหนดกฎเกณฑ์และหลักการของการจัดสรรผลประโยชน์ในระบบเศรษฐกิจและการเมืองของสังคม นอกจากนี้ ค่านิยมยังมีอิทธิพลสำคัญต่อการสร้างและการกำหนดเพื่อหาสาระและรูปแบบของวัฒนธรรม (culture) ซึ่งเป็นกรอบปทัสสถานที่ได้รับการยอมรับกันในทางปฏิบัติในสังคมระดับต่าง ๆ

สิ่งสำคัญอีกอย่างหนึ่งในการเข้าใจธรรมชาติพื้นฐานของค่านิยมคือเราสามารถจำแนกประเภทของค่านิยมได้อย่างไร การจัดจำแนกค่านิยมอาจกระทำได้ในหลายรูปแบบและหลายวิธีการ¹² Sprangler มีข้อเสนอการจัดจำแนกค่านิยมออกเป็น 6 ประเภทคือ 1) ด้านจริยธรรม (aesthetic) 2) ด้านความคิดเชิงทฤษฎี (theoretical) 3) ด้านเศรษฐกิจ (economic) 4) ด้านการเมือง (political) 5) ด้านสังคม (social) และ 6) ด้านศาสนา (religious)¹³ Maslow ได้เสนอการจำแนกที่แตกต่างออกไปโดยเน้นโครงสร้างและความสัมพันธ์ของค่านิยมระดับบุคคลที่แยกออกเป็นค่านิยม 1) ด้านความต้องการระดับพื้นฐาน (basic needs) 2) ด้านความมั่นคงปลอดภัย (security) 3) ด้านสังคม (social) 4) ด้านการยอมรับ (self-esteem) และ 5) ด้านความสำเร็จของตัวเอง (self-actualization)¹⁴ จุดนี้แสดงให้เห็นว่า Maslow ต้องการจะชี้ให้เห็นค่านิยมของคนที่แสดงออกมาในรูปแบบของระดับของความ ต้องการ (hierarchy of needs) ค่านิยมจึงได้รับการจัดระเบียบที่แยกออกเป็นค่านิยมระดับต่ำ หรือระดับรูปธรรมและระดับสูงหรือระดับนามธรรม ส่วน Rokeach มีวิธีการจัดจำแนกค่านิยมโดยแยกออกเป็น 2 ประเภทหลักคือ 1) ค่านิยมที่เป็นเครื่องมือหรือสื่อ (instrumental values) 2) ค่านิยมที่เป็นเป้าหมาย (terminal values) ค่านิยมที่เป็นเครื่องมือหรือสื่อ

นำสามารถแยกออกได้อีกเป็นค่านิยมเชิงคุณธรรม (moral) และค่านิยมเชิงความสามารถ (competence) โดยเขาให้คำอธิบายเพิ่มเติมว่า

“ค่านิยมเชิงคุณธรรมหมายถึงค่านิยมที่เป็นสื่อหน้า ซึ่งถ้าได้รับการกระทบกระเทือนหรือทำลายไปจะก่อให้เกิดความรู้สึกและจิตสำนึกที่เป็นบาป (guilt) หรือการกระทำผิด ส่วนค่านิยมเชิงความสามารถ มีความสัมพันธ์กับการประสบความสำเร็จของคน ต่อการกระทำบางอย่าง ถ้าค่านิยมนี้ถูกทำลายบุคคล จะรู้สึกเหมือนกับการถูกตำหนิ (shame) ในแง่ที่ตัวเองขาดความสามารถ”¹⁵

ส่วนในด้านค่านิยมที่เป็นเป้าหมายสามารถแบ่งออกได้เป็น 1) ค่านิยมส่วนตัว (personal values) และค่านิยมสังคม (social values) บุคคลมีการสร้างและพัฒนาค่านิยมส่วนตัวที่แตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยและเงื่อนไขต่าง ๆ มากมาย เช่น การมีใจที่สงบ รูปแบบความสวยงาม และอื่น ๆ ส่วนค่านิยมสังคมเกี่ยวข้องกับสภาพและเป้าหมายสังคมที่พึงปรารถนาในสังคมภายใต้สถานการณ์ต่าง ๆ เช่น ความเท่าเทียมกัน ความมั่นคงทางการเมืองและเศรษฐกิจ และความสามัคคี เป็นต้น

สิ่งที่กล่าวแล้วทั้งหมดเกี่ยวกับค่านิยมและความสัมพันธ์ระหว่างค่านิยมและองค์ประกอบอื่น ๆ ทางสังคม เช่น ปทัสถาน วัฒนธรรม และคุณธรรม แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าค่านิยมมีความผูกพันอย่างใกล้ชิดกับกระบวนการนโยบายสาธารณะในขั้นตอนต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวิเคราะห์นโยบายและการตัดสินใจนโยบาย ค่านิยมเป็นรากฐานสำคัญของการมองปัญหาสังคมและการกำหนดสาระของนโยบายว่าเป็นอย่างไรและมีทิศทางไปที่จุดใด ผู้ที่มีบทบาทเกี่ยวกับกระบวนการนโยบายมักจะหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่ต้องสัมผัสและสัมพันธ์กับระบบค่านิยมที่แต่ละฝ่ายนำติดตัวเข้ามาในเวทีการต่อสู้ของนโยบาย (policy arenas) ซึ่งครอบคลุมทั้งนักวิเคราะห์นโยบาย ข้าราชการ นักการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ และกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย จากพื้นฐานของข้อเท็จจริงดังกล่าว Gerston จึงตั้งข้อสังเกตว่า

“ในขณะที่กระบวนการตัดสินใจนโยบายอาจจะมีลักษณะ
ยุ่งยากซับซ้อนและมีเงื่อนไข เราสามารถสังเกตผู้
กระทำทางการเมืองที่รับผิดชอบต่อการตัดสินใจที่
ออกมาได้ ... ในการคาดคะเนเกี่ยวกับพฤติกรรมของ
ผู้ตัดสินใจนโยบาย เราจำเป็นต้องมีข้อมูลเกี่ยวกับผู้นำ
หรือผู้ตัดสินใจมากมายในด้านค่านิยม แรงกดดันจาก
กลุ่มผลประโยชน์ ทัศนคติของประชาชน กรอบความ
คิดของสถาบัน และตัวแปรอื่น ๆ อีกมากมายที่มีผล
กระทบต่ออำนาจและการใช้อำนาจ”¹⁶

ในจุดนี้ผู้เขียนจะแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างค่านิยมกับกระบวนการวิเคราะห์นโยบาย
ใน 3 ประเด็นหลัก ๆ ด้วยกันคือ 1) ค่านิยมกับการวิจัยนโยบาย 2) ค่านิยมกับข้าราชการ
ประจำ และ 3) ค่านิยมกับกลุ่มผลประโยชน์ของนโยบาย

3.1 ค่านิยมกับการวิจัยนโยบาย

ในแนวคิดแบบดั้งเดิมของการวิเคราะห์นโยบายพื้นฐานของความรู้ (know-
ledge) ที่ใช้ในการอธิบายปัญหาและความเข้าใจสภาพความเป็นจริงก่อนที่จะพัฒนาออกมา
เป็นตัวเลือกของนโยบายตั้งอยู่บนข้อสมมุติที่ว่า ข้อเท็จจริง (facts) และค่านิยม (values)
เป็นสิ่งที่แยกออกจากกันโดยเด็ดขาด ข้อสมมุตินี้สะท้อนให้เห็นแนวคิดที่ว่า ความมีเหตุผล
ทางวิชาความรู้ความสามารถเข้าใจปรากฏการณ์ความเป็นจริงโดยปราศจากการบิดเบือน
ข้อเท็จจริง และข้อเท็จจริงทางสังคม (social facts) เป็นสิ่งที่ปรากฏขึ้นโดยตัวของมันเอง
เหมือนปรากฏการณ์ธรรมชาติที่ไม่ขึ้นอยู่กับจิตวิสัยของมนุษย์

ความรู้ทางสังคมที่ได้จากการศึกษาข้อเท็จจริงเป็นความรู้ที่มีข้อยุติและมีความ
สมบูรณ์ในตัวเอง และไม่เปลี่ยนแปลง นักสังคมศาสตร์หรือนักวิจัยนโยบายสามารถสังเกต
และเก็บรวบรวมข้อเท็จจริงต่าง ๆ ได้อย่างเที่ยงธรรมและปราศจากอคติโดยการอาศัยกรอบ
ความรู้เชิงทฤษฎีและเหตุผลเป็นเครื่องมือชี้แนะ การวิเคราะห์เพื่อพัฒนาตัวเลือกนโยบาย
กระทำได้โดยอาศัยข้อสมมุติของข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่มีอยู่ ดังนั้น ถ้ากล่าวโดยสรุปความรู้
ที่ได้จากการศึกษาข้อเท็จจริงจะเป็นตัวกำหนดนโยบายสาธารณะในท้ายที่สุด อย่างไรก็ตาม

ข้อสมมุติของการสร้างความรู้เพื่ออธิบายความเป็นจริงทางสังคมดังกล่าวถูกท้าทายและได้รับการวิจารณ์อย่างมากในหมู่นักสังคมศาสตร์รุ่นใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่ว่าความเป็นจริงทางสังคมไม่ได้เกิดขึ้นเหมือนปรากฏการณ์ธรรมชาติแต่เป็นปรากฏการณ์ที่ถูกสร้างโดยความรู้ที่นึกคิดและจิตวิสัยของมนุษย์ การเข้าใจความเป็นจริงทางสังคมที่ยึดหลักการของการรักษาความเป็นกลางเชิงค่านิยม (value-neutrality) ตามข้อเสนอของ Weber เป็นสิ่งที่แทบจะเป็นไปไม่ได้¹⁷ ทั้งนี้เนื่องจากข้อเท็จจริงบางประการที่ว่า 1) ผู้วิจัยต้องเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับสังคมหรือสิ่งที่ถูกศึกษาก่อนที่จะสามารถเข้าใจได้ว่าสิ่งนั้นคืออะไร 2) การแสวงหาความรู้ของผู้วิจัยมักผูกติดอยู่กับอิทธิพลทางความคิดที่มีอยู่ก่อนแล้วและความสนใจของผู้วิจัยในด้านหรือต่อประเด็นต่าง ๆ และ 3) แนวความคิดเชิงวิทยาศาสตร์ (scientific concepts) ที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือขึ้นนำการศึกษาวิจัยสังคมมีลักษณะนามธรรมที่เกี่ยวข้องกับค่านิยมและทำให้เกิดการแปรความหมายที่แตกต่างกัน¹⁸ ยกตัวอย่างเช่นเมื่อเรากล่าวถึง “ความยากจน” เราเข้าใจกันทุกคนว่าความยากจนเป็นปรากฏการณ์ที่เป็นจริงและคนที่ยากจนเป็นคนที่ขาดปัจจัยทรัพยากร แต่ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวความคิดของคำว่า “ขาด” อาจจะอยู่ในลักษณะที่สมบูรณ์หรือสัมพัทธ์ก็ได้ กล่าวคืออาจหมายถึงการขาดเงินรายได้ ขาดความสามารถและทักษะที่เป็นเครื่องมือหารายได้ หรือขาดปัจจัยองค์ประกอบที่จำเป็นต่อการปรับมาตรฐานการดำรงชีวิต ดังนั้น แม้ว่าเรายอมรับกันโดยทั่วไปว่าความยากจนเป็นปรากฏการณ์ที่เป็นจริง แต่ความเข้าใจเกี่ยวกับความเป็นจริงมีความแตกต่างกันทั้งในด้านขอบเขตของปัญหาและลักษณะภาพ (character) แนวนโยบายที่ใช้ในการแก้ปัญหาจึงขึ้นอยู่กับประเด็นสำคัญที่ว่า เราระบุความหมายและกรอบความคิดของปัญหาอย่างไร นั่นคือข้อเท็จจริงที่เราใช้ในการทำความเข้าใจปรากฏการณ์ขึ้นอยู่กับการสร้างกรอบความคิดเกี่ยวกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้น เราแปรความหมายของความเป็นจริงมากกว่าการสังเกตและเข้าใจปรากฏการณ์โดยปราศจากจิตวิสัยของเราเอง ในการศึกษาด้านสังคมการแปรความหมายของปรากฏการณ์เป็นวิธีการอันเดียวที่ทำให้เราเข้าใจได้ว่าอะไรคือความเป็นจริง¹⁹

การสร้างกรอบความคิดเพื่อแปรความหมายของความเป็นจริงที่มีนัยสำคัญหลายประการที่เกี่ยวข้องกับค่านิยม ประการแรก การแปรความหมายของความเป็นจริงขึ้นอยู่กับจุดมุ่งหมาย (purpose) ที่ผู้วิจัยมีอยู่หรือสร้างขึ้นมา จุดมุ่งหมายดังกล่าวนี้เกิดจากค่านิยมหรือการกำหนดคุณค่าที่เกี่ยวข้องกับปรากฏการณ์ในจุดเริ่มต้นของการศึกษา

ปรากฏการณ์ของความเป็นจริง ผู้วิจัยจำเป็นต้องตีค่าว่าสิ่งนั้นมีคุณค่าอย่างไรและมีเหตุผลอะไรที่จะต้องศึกษา ในกรณีของปัญหาความยากจน ผู้วิจัยอาจเกิดความสนใจที่จะศึกษาปัญหาอื่นพร้อม ๆ กันกับปัญหาความยากจน อาทิ การว่างงาน อาชญากรรม และความไม่เท่าเทียมกันด้านเศรษฐกิจ ภายใต้สถานการณ์เช่นนี้จุดมุ่งหมายซึ่งเกิดจากค่านิยมของผู้วิจัยจะเป็นสิ่งที่อธิบายเหตุผลว่าทำไมเขาต้องเลือกศึกษาปัญหานี้ ผู้วิจัยอาจต้องการศึกษาปัญหาความยากจนเพื่อความอยากรู้อยากเห็นส่วนตัวว่าสถานการณ์ความเป็นจริงนั้นเป็นอย่างไร หรือเขาต้องการเปิดเผยสภาพความทุกข์ยากในสังคมเพื่อเป็นการให้การศึกษาแก่ประชาชนหรือเขาต้องการให้มีการแก้ไขปัญหาความยากจนที่เกิดขึ้นในสังคม จุดมุ่งหมายเหล่านี้สะท้อนให้เห็นจุดยืนของค่านิยมของผู้วิจัยว่าเป็นอย่างไร

ประการที่สอง ในระดับของการศึกษาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับปรากฏการณ์ ผู้วิจัยไม่สามารถหลีกเลี่ยงการเกี่ยวข้องกับจุดมุ่งหมายและค่านิยมต่าง ๆ ได้ เนื่องจากจุดมุ่งหมายและค่านิยมเป็นกรอบกำหนดวิธีการประมวลและประเมินข้อเท็จจริง นั่นคือ ความหมายและการแปรความหมายของข้อเท็จจริงมาจากค่านิยมและจุดมุ่งหมายที่สอดแทรกอยู่ในกรอบทฤษฎีที่ผู้วิจัยใช้เป็นเครื่องมือขึ้นนำการศึกษาในกรณีของปัญหาความยากจน นักวิจัยอาจมีกรอบความคิดทางทฤษฎีที่ใช้อธิบายปรากฏการณ์แตกต่างกัน การอธิบายเชิงเศรษฐศาสตร์มุ่งชี้ให้เห็นว่าความยากจนเกิดจากการไม่มีงานทำและการแก้ปัญหาความยากจนทำได้โดยการส่งเสริมการลงทุนเพื่อก่อให้เกิดการสร้างงานมากขึ้น กรอบการอธิบายเชิงสังคม-การเมืองแสดงให้เห็นว่าประชาชนที่อยู่ในสภาพยากจนมักเป็นกลุ่มคนที่ไม่มียานาจ การแก้ปัญหาความยากจนจึงจำเป็นต้องแก้ไขโครงสร้างอำนาจ ซึ่งเป็นกลไกกระจายผลประโยชน์ของสังคม ในขณะที่เดียวกัน กรอบทฤษฎีเชิงการศึกษามองว่าความยากจนเกิดจากการขาดทักษะความรู้ซึ่งเป็นเครื่องมือของการประกอบอาชีพที่ทำให้มีรายได้สูงขึ้น การแก้ปัญหาความยากจนจึงต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับการศึกษามากขึ้น กรอบทฤษฎีที่ใช้ในการอธิบายและการเข้าใจปรากฏการณ์ของความยากจนแตกต่างกันดังกล่าวนี้ นำไปสู่ระเบียบวิธีการศึกษาเพื่อเก็บรวบรวมข้อเท็จจริงแตกต่างกันออกไปด้วย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับจุดมุ่งหมายและค่านิยมที่เป็นรากฐานของการสร้างกรอบทฤษฎี ดังนั้น Rein จึงมีข้อสรุปว่า

“ไม่มีข้อเท็จจริงใดอยู่เป็นอิสระและแยกตัวออกจาก
ทฤษฎีที่จัดระบบความสัมพันธ์เป็นองค์การของข้อ
เท็จจริงนั้น และทฤษฎีไม่สามารถแยกออกจากจุด
มุ่งหมายของมนุษย์หรืออีกนัยหนึ่งคือค่านิยมนั่นเอง”²⁰

ประการสุดท้าย นอกจากจุดมุ่งหมายและค่านิยมที่แอบแฝงอยู่ในจิตวิสัยของผู้
ศึกษาวิจัยและในกรอบทฤษฎีและระเบียบวิธีการศึกษาที่ใช้ในการแปรความหมายว่าความ
เป็นจริงของปรากฏการณ์เป็นอย่างไร การศึกษาสังคมต้องเกี่ยวพันกับวัตถุที่หมาย (objects)
ที่มีชีวิตและมีกรอบความคิดเชิงทฤษฎี ความเข้าใจเกี่ยวกับความเป็นจริง และค่านิยมที่แตก
ต่างกันออกไปด้วย แม้ว่าการศึกษาด้านสังคมมุ่งเน้นการค้นหาข้อเสนอเบื้องต้น (basic
propositions) ของพฤติกรรมของมนุษย์ที่สามารถอธิบายออกเป็นการสังเกตการณ์เฉพาะ
อย่าง²¹ แต่ข้อเสนอเบื้องต้นเหล่านี้ไม่อาจอธิบายเหตุการณ์ทางสังคมได้อย่างสมบูรณ์เนื่อง
จากการกระทำของคนรอบคลุมทั้งในด้านรูปธรรมที่แสดงออกมาให้เห็นและด้านนามธรรมที่
แฝงเร้นอยู่ในจิตวิสัย ความรู้ทางสังคมจึงเป็นความรู้ที่ไม่สมบูรณ์หรือความรู้เพียงบางส่วน
(partial knowledge) ของปรากฏการณ์ที่เป็นจริงทั้งหมด²² นอกจากนี้ความรู้เพียงบางส่วน
ดังกล่าวมักขึ้นอยู่กับภาวะแวดล้อมและสถานการณ์ จุดนี้เองทำให้เกิดปัญหาด้านคุณธรรม
ในประเด็นที่ว่านักวิจัยสมควรสรุปการค้นพบ (findings) ของตัวเองอย่างไร เขาควรมีความ
เชื่อมั่นในความรู้ที่มีอยู่แค่ไหน และนัยสำคัญที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายควรเป็นอย่างไร
คำถามเหล่านี้เกี่ยวข้องกับอย่างใกล้ชิดกับระบบค่านิยมของนักวิจัย มีบ่อยครั้งที่นักวิจัยและนัก
วิเคราะห์นโยบายพัฒนาทางเลือกของนโยบายจากข้อเท็จจริงที่ผิดพลาดและบิดเบือนจากความ
เป็นจริง นโยบายที่ถูกตัดสินใจมาจากทางเลือกที่ผิด ๆ นี้ไม่เพียงแต่จะไม่สามารถแก้ปัญหาที่
เกิดขึ้นได้เท่านั้น แต่ยังสร้างปัญหาด้านคุณธรรมเพิ่มขึ้นในสังคมอีกด้วย ดังนั้น Murray จึง
เตือนว่านักวิเคราะห์ควร

“หลีกเลี่ยงการนำเสนอที่ผิดพลาดเกี่ยวกับความสมบูรณ์
ความน่าเชื่อถือ และความคล่องของของความรู้ทาง

สังคมในกระบวนการนโยบาย นอกจากสิ่งนี้จะ
 สิ่งที่ไม่พึงประสงค์ในด้านคุณธรรมแล้ว สิ่งนี้ยังเน้น
 หลักจริยธรรมการปฏิบัติของนักวิเคราะห์นโยบาย
 อีกด้วย”²³

3.2 ค่านิยมกับข้าราชการประจำ

ทฤษฎีและกรอบความคิดของการบริหารราชการในแนวคิดดั้งเดิม ตั้งอยู่บน
 ข้อสมมุติเบื้องต้นที่ว่า การเมือง (politics) ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการกำหนดนโยบาย
 และการบริหาร (administration) ซึ่งทำหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นสิ่งที่แยกออก
 จากกันได้โดยเด็ดขาด นัยเชิงหลักการเหตุผลที่เกิดตามมาจากข้อสมมุติเบื้องต้นดังกล่าวก็คือ
 การตัดสินใจของนักการเมืองจะขึ้นอยู่กับการใช้การวินิจฉัยเชิงคุณค่า (value judgment)
 ก่อนที่กำหนดออกมาเป็นนโยบายสาธารณะ ส่วนการตัดสินใจของข้าราชการประจำขึ้น
 อยู่กับกฎเกณฑ์ทางเทคนิคที่มีพื้นฐานมาจากข้อเท็จจริงที่มีอยู่ กล่าวคือการตัดสินใจของ
 ข้าราชการประจำอยู่ในรูปแบบหรือกรอบหลักการเหตุผลด้านเทคนิคที่กำหนดเอาไว้แน่นอน
 ตายตัวแล้ว โดยไม่มีค่านิยมและผลประโยชน์ส่วนตัวเข้าไปเกี่ยวข้อง²⁴ หรือถ้าใช้แนวการ
 อธิบายของ Simon ข้าราชการประจำจะตัดสินใจตามโปรแกรม (programmed decisions)
 ที่มีอยู่แล้วนั่นเอง²⁵ อย่างไรก็ตามข้อสมมุติเบื้องต้นที่แยกการบริหารออกจากการเมือง
 และแยกข้อเท็จจริงออกจากค่านิยมนี้ได้รับการพิสูจน์แล้วว่า ไม่สอดคล้องกับสภาพความ
 เป็นจริง ถ้าเราพิจารณาอย่างผิวเผิน เรามีแนวโน้มที่จะเข้าใจว่าทุกอย่างที่ข้าราชการ
 ประจำกระทำหรือตัดสินใจออกมาตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎเกณฑ์ทางเทคนิคและข้อเท็จจริง
 แต่ถ้าเรามองให้ลึกกลงไปในรายละเอียดของความเป็นจริง เราจะพบว่าการตัดสินใจของ
 ข้าราชการประจำเต็มไปด้วยค่านิยมและผลประโยชน์ทั้งในแง่ส่วนตัว กลุ่มและองค์การที่
 สังกัด ข้าราชการเล่นบทบาทของนักการเมืองอยู่ตลอดเวลาและการตัดสินใจของข้าราชการ
 ไม่ว่าในระดับบุคคล ส่วนงาน แผนก กอง กรม และกระทรวงมีส่วนเกี่ยวข้องกับค่านิยม
 และผลประโยชน์แทบทั้งสิ้น ค่านิยมและผลประโยชน์ของข้าราชการผูกพันอยู่กับหลายด้าน
 อาทิ อำนาจ การควบคุม ทรัพยากร การสร้างแนวร่วม สัญลักษณ์ ภาพพจน์ต่อสาธารณะ
 และอื่น ๆ อีกมากมาย Widavsky จึงตั้งข้อสังเกตว่า

“ข้าราชการประจำก็เหมือนกับพวกเราทั่วไปที่ต้อง
 เผชิญสวัสดิการของตนเอง และเขามองว่านโยบาย
 ของหน่วยงานมีผลกระทบต่อสวัสดิการนี้อย่างไร
 ความสนใจเบื้องต้นของข้าราชการต่อผู้รับบริการ
 อยู่ตรงประเด็นที่ว่าผู้รับบริการมีผลกระทบต่อหน่วย
 งานอย่างไร โดยเฉพาะผลกระทบที่มีต่อสวัสดิการ
 ของตน ...ข้าราชการให้ความสำคัญกับวิชาชีพ
 (profession) ของตนเองทั้งในฐานะที่เป็นเครื่องมือ
 ชี้นำการบริหารงานภายในหน่วยงานและในฐานะ
 เครื่องมือของการเคลื่อนย้ายฐานะในระบบราชการ
 ...การจัดสรรผลประโยชน์ภายในหน่วยงานและเพื่อ
 ตอบสนองต่อความต้องการของผู้รับบริการมักเป็น
 ผลข้างเคียง (by-product) ของการติดตามจุดมุ่งหมาย
 ส่วนตัว”²⁶

ข้อสังเกตดังกล่าวสะท้อนให้เห็นความขัดแย้งบางประการที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย
 เพื่อตอบสนองความต้องการของสาธารณะและจุดมุ่งหมายส่วนตัวของข้าราชการ โดยเฉพาะ
 อย่างยิ่งค่านิยมเชิงวิชาชีพ (professional values) ของข้าราชการเป็นตัวเชื่อมที่สำคัญของ
 ความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและการให้บริการต่อสาธารณะ

กรอบความคิดดังกล่าวข้างต้นชี้ให้เห็นรูปแบบความสัมพันธ์ที่มีลักษณะหลากหลาย
 หลายระหว่างองค์การราชการและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในขอบเขตของนโยบายที่หน่วยงานรับผิดชอบ
 ประเด็นแรกข้าราชการหรือองค์การราชการมีเจตนาที่ว่าจะควบคุมสิ่งแวดล้อม
 ให้อยู่ภายใต้อำนาจโดยการดูคับความกดดันและลดภาวะตึงเครียดที่เกิดจากในสิ่งแวดล้อมให้
 อยู่ในระดับที่หน่วยงานสามารถจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ได้วิธีการอย่างหนึ่งคือการเข้าไปจัด
 ตั้งสิ่งแวดล้อมให้มีอยู่ในรูปแบบที่แน่นอนทั้งในด้านการกำหนดความต้องการหรือบริการที่
 ควรได้รับ การกำหนดรูปแบบและกระบวนการของความสัมพันธ์ ตลอดจนการกำหนด
 ระบบข้อมูลข่าวสารที่เป็นพื้นฐานของนโยบาย ภายใต้สถานการณ์เช่นนี้ กรอบทฤษฎีและ
 ค่านิยมที่ชี้นำการตัดสินใจของข้าราชการมีลักษณะคล้ายเครื่องจักรกลไก จุดนี้

สะท้อนให้เห็นธรรมชาติพื้นฐานของกระบวนการนโยบายขององค์การราชการในหลาย ๆ ด้าน ประการแรกปัญหา นโยบายจะถูกมองในกรอบทางเทคนิคแบบง่าย ๆ และไม่สลับซับซ้อน ยกตัวอย่างเช่น ปัญหาความยากจนของชุมชนมีสาเหตุมาจากการที่ประชาชนขาดความรู้และทักษะด้านวิชาชีพแต่เพียงอย่างเดียว ประการที่สองการค้นคว้าและการเก็บข้อมูลเพื่อนำมาพัฒนาเป็นตัวเลือกของนโยบาย มักจะถูกชี้นำโดยกรอบทฤษฎีทางเทคนิคที่พยายามสรุปแนวความคิดและตัวแปรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้อยู่ในรูปแบบที่สามารถเข้าใจได้อย่างง่าย ๆ และชัดเจน นอกจากนี้วิธีการจัดเก็บข้อมูลก็อาศัยเทคนิคแบบง่ายและสะดวกต่อการจัดเก็บ ส่วนใหญ่หน่วยงานจะเป็นผู้ลงมือจัดเก็บข้อมูลเองหรือใช้ข้อมูลที่มีอยู่แล้วในรูปแบบของรายงาน ความรู้และข้อเท็จจริงที่ได้จากการศึกษาวิจัยของหน่วยงานอื่น ซึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหาเดียวกันมักไม่ได้รับการพิจารณาหรือมีความสำคัญเท่าที่ควร ประการที่สาม นอกจากประเด็นเกี่ยวกับกรอบทฤษฎีที่ใช่มองปัญหาอย่างแคบ ๆ และการเก็บข้อมูลแบบง่าย ๆ องค์การราชการที่มีเจตนาารมณ์ควบคุมสิ่งแวดล้อมมีแนวโน้มที่จะกำจัดขอบเขตการกระทำหรือการให้บริการของตัวเองให้แคบที่สุดเท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้หน่วยงานต้องเผชิญหน้ากับภาวะไม่แน่นอน (uncertainty) ในหลาย ๆ ด้าน โปรแกรมของนโยบายจะมุ่งเน้นในเฉพาะพื้นที่ที่หน่วยงานมีความถนัดและมีความเชี่ยวชาญเป็นส่วนใหญ่ การประสานร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ ในการวิเคราะห์และกำหนดนโยบายเกิดขึ้นได้ยาก ด้วยเหตุนี้จึงมีบ่อยครั้งที่การกำหนดนโยบายของหน่วยงานไม่ค่อยสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริง (actual demands) ของผู้รับบริการ ยกตัวอย่างเช่น ในขณะที่ชุมชนต้องการให้หน่วยงานราชการช่วยเหลือในด้านการตลาดเพื่อขายผลผลิตของชุมชน แต่องค์การราชการกลับให้ความช่วยเหลือในด้านเทคนิคการผลิต และประการสุดท้าย การวิเคราะห์และการมองปัญหา นโยบายแบบง่าย ๆ ผลักดันให้องค์การราชการกำหนดนโยบายที่แก้ปัญหาแบบง่าย ๆ ตามมาด้วย ปัญหาความยากจนของชุมชนที่ถูกมองว่ามีสาเหตุมาจากการขาดความรู้และทักษะด้านวิชาชีพก็จะถูกแก้โดยการตั้งโรงเรียนฝึกวิชาชีพขึ้นในชุมชน นโยบายที่ออกมาดังกล่าวจึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาพื้นฐานของชุมชนซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับองค์ประกอบและสาเหตุด้านอื่น ๆ ที่อยู่นอกกรอบทฤษฎีเชิงเทคนิคของหน่วยงานราชการนั้น

ลักษณะของการกำหนดนโยบายดังกล่าวแล้วข้างต้นสะท้อนให้เห็นค่านิยมหลาย ๆ ด้านที่ซ่อนเร้นอยู่ในองค์การราชการ ค่านิยมนี้ครอบคลุมทั้งในระดับบุคคลคือผู้บริหารแต่ละคน กลุ่มผู้บริหารที่มีส่วนรับผิดชอบต่อนโยบายและองค์การโดยส่วนรวม ค่า

นิยมที่มีลักษณะเด่น (dominant values) ในกรณีนี้คือค่านิยมด้านการเมืองที่ต้องการควบคุม สภาวะความไม่แน่นอนของสิ่งแวดล้อมของนโยบาย ค่านิยมราชการ (bureaucratic values) ที่ พยายามมองกรอบปัญหาและใช้วิธีวิเคราะห์ปัญหาแบบเทคนิคกลไก และค่านิยมส่วนตัว (personal values) ของข้าราชการที่ให้ความสำคัญกับความมั่นคง การรักษาผลประโยชน์ และอำนาจของตัวเอง

ประเด็นที่สอง ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การราชการและสิ่งแวดล้อมอาจตั้ง อยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์เชิงวิชาชีพ ในกรอบความคิดเช่นนี้้องค์การราชการเปรียบ เสมือนหน่วยงานวิชาชีพ (professional organization) ที่คอยให้บริการแก่ประชาชนตามที่ ได้รับการร้องขอ ส่วนกลุ่มเป้าหมายนโยบายใดที่ไม่ได้ร้องขอก็ไม่จำเป็นต้องให้บริการ ในสถานการณ์เช่นนี้้องค์การราชการจะสร้างความสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมหรือประชาชน ผู้รับบริการตามมาตรฐานที่ถูกกำหนดไว้ในรูปแบบของกฎเกณฑ์ที่วางไว้ นโยบายที่ได้รับ มาจากฝ่ายการเมือง ตลอดจนขั้นตอนการดำเนินงานที่ถูกจัดไว้เป็นระเบียบและขั้นตอน เรียบร้อยแล้ว หรืออีกนัยหนึ่ง้องค์การทำหน้าที่บริหารงานของตนเองโดยไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยว และแทรกแซงสิ่งแวดล้อมทั้งในด้านการจัดตั้ง การจัดสรรผลประโยชน์ และการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่มีอยู่ในชุมชน ้องค์การมีความเป็นกลาง (neutrality) ในการให้บริการ กับประชาชนและไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับประเด็นการตัดสินใจที่เกี่ยวกับอุดมการณ์และค่านิยมของนโยบาย ลักษณะของ้องค์การราชการและการปฏิบัติงานราชการเช่นนี้สอดคล้อง กับรูปแบบ้องค์การและการบริหารราชการแนวอุดมคติที่ Weber อธิบายไว้ในการศึกษา เปรียบเทียบเชิงประวัติศาสตร์ของสังคมอุตสาหกรรมสมัยใหม่²⁷ ค่านิยมพื้นฐานที่มีอิทธิพล ครอบงำพฤติกรรม้องค์การครอบคลุมหลายด้าน อาทิ ความเป็นกลางทางการเมืองของ ข้าราชการการบริหารตั้งอยู่บนหลักการเหตุผลทางเทคนิค การแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด ระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม และอื่น ๆ อย่างไรก็ตามในสภาพ ความเป็นจริง ความสัมพันธ์ระหว่าง้องค์การราชการและสิ่งแวดล้อมในลักษณะเช่นนี้เป็น สิ่งที่เป็นไปได้ยาก เนื่องจากประเด็นสำคัญที่ว่านอกจากการบริหารไม่สามารถแยกตัว ออกจากการเมืองได้อย่างเด็ดขาดแล้ว การบริหารยังเป็นองค์ประกอบสำคัญของการเมือง พื้นฐานเชิงวิชาชีพของข้าราชการเป็นเพียงเครื่องมือที่้องค์การราชการใช้ในการอ้างอิง เพื่อเป็นหลักการและกำหนดจุดยืนทางการเมืองของตัวเองเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติ้องค์การ ราชการมีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางการเมืองและประเด็นคุณธรรมที่อยู่ในสังคม

อยู่ตลอดเวลา มีบ่อยครั้งที่ข้าราชการใช้วิชาชีพของตนเองบนพื้นฐานที่แตกต่างกันในการให้บริการแก่สาธารณะ ต่อกลุ่มเป้าหมายนโยบายที่ไม่มีอำนาจต่อรองทางการเมือง ข้าราชการอาจใช้กฎเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติที่กำหนดไว้ แต่สำหรับกลุ่มเป้าหมายที่มีอำนาจต่อรองทางการเมืองสูง ข้าราชการมักโอนอ่อนและมีข้อยกเว้นในการให้บริการ

ประการสุดท้าย ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การราชการและสิ่งแวดล้อมของนโยบายอยู่ในรูปแบบของการกระทำโต้ตอบทางการเมือง จุดนี้สะท้อนให้เห็นว่ากลุ่มเป้าหมายนโยบายที่เกี่ยวข้องมีการเคลื่อนไหวทางการเมืองและเป็นพลังสังคมที่มีผลกระทบต่อองค์การราชการ กระบวนการนโยบายขององค์การราชการจึงตั้งอยู่บนพื้นฐานของการเจรจาต่อรองด้านผลประโยชน์ ซึ่งอาจจะนำไปสู่ความขัดแย้งด้านค่านิยมและการจัดสรรผลประโยชน์ การระบุปัญหา นโยบาย การเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อนำมาวิเคราะห์และพัฒนาตัวเลือกของนโยบาย ตลอดจนการตัดสินใจนโยบายที่กระทำโดยองค์การราชการจึงมีลักษณะที่ขึ้นอยู่กับสถานการณ์หรือเหตุการณ์ทางการเมืองอยู่ตลอดเวลา การประท้วงของกลุ่มผลประโยชน์ การเรียกร้องเพื่อแก้ปัญหาของกลุ่มอาชีพ ตลอดจนการเคลื่อนไหวในรูปแบบต่าง ๆ ของกลุ่มชนที่ได้รับผลกระทบของนโยบายเป็นตัวอย่งของความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างองค์การราชการและสิ่งแวดล้อมของนโยบายดังกล่าว

โดยสรุป รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์การราชการและสิ่งแวดล้อมของนโยบายทั้งหมดดังกล่าวแล้วแสดงให้เห็นระบบค่านิยมและผลประโยชน์ที่ซับซ้อนในกระบวนการนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่านิยมที่ฝังรากลึกอยู่ในระบบราชการ ค่านิยมที่ข้าราชการมีอยู่ และค่านิยมที่อยู่ในสิ่งแวดล้อมของนโยบายมีบทบาทสำคัญในการกำหนดว่า การวิเคราะห์นโยบายมีธรรมชาติพื้นฐานเป็นอย่างไร

3.3 ค่านิยมกับกลุ่มผลประโยชน์ของนโยบาย

กลุ่มผลประโยชน์ของนโยบายหมายถึงกลุ่มประชากรที่ได้รับผลกระทบของนโยบายที่จะถูกกำหนดออกมา ผลกระทบดังกล่าวอาจอยู่ในรูปแบบของผลกระทบทางตรงในระยะสั้นหรือผลกระทบทางอ้อมในระยะยาว ในกระบวนการวิเคราะห์นโยบาย นอกจากนักวิเคราะห์นโยบายจำเป็นต้องรู้ว่าอะไรคือทางเลือกของนโยบายก่อนที่จะเสนอให้ผู้ตัดสินใจตัดสินใจ นักวิเคราะห์จำเป็นต้องรู้ว่าทางเลือกของนโยบายต่าง ๆ ส่งผลกระทบต่อ

ต่อกลุ่มเป้าหมายของนโยบายในรูปแบบใดและแค่นั้น ในจุดนี้เองนักวิเคราะห์มีความจำเป็นที่จะต้องเกี่ยวข้องกับระบบค่านิยมที่อยู่ในชุมชนหรือในสิ่งแวดล้อมของนโยบาย ระบบค่านิยมดังกล่าวครอบคลุมทั้งค่านิยมเชิงเป้าหมาย (terminal values) และค่านิยมเชิงสื่อหน้า (instrumental values) ค่านิยมเชิงเป้าหมายเกี่ยวข้องกับเนื้อหาของเป้าหมายนโยบายที่รัฐกำหนดออกมา ในหลายกรณีเป้าหมายนโยบายที่สะท้อนให้เห็นเจตนาของรัฐบาลมีความขัดแย้งและไม่สอดคล้องกับค่านิยมและความต้องการของชุมชน รากฐานของความไม่สอดคล้องกัน ดังกล่าวส่วนหนึ่งมาจากการสร้างแนวคิดของปัญหาแตกต่างกัน ยกตัวอย่างเช่น ในขณะที่รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมที่ถูกสุขลักษณะเพื่อป้องกันปัญหาสุขภาพและอนามัยระดับพื้นฐาน แต่ความต้องการและค่านิยมของชุมชนเองยังไม่เข้าใจว่าการมีส่วนร่วมที่ถูกลักษณะจะช่วยทำให้ตนเองมีชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้นได้อย่างไร ผลที่ตามมาก็คือส่วนที่รัฐบาลส่งเสริมและสนับสนุนก็จะกลายเป็นสิ่งที่ไม่มีความหมายสำหรับชาวบ้านในทางตรงกันข้าม การมีส่วนร่วมที่ถูกลักษณะกลายเป็นเครื่องประดับที่แสดงให้เห็นสถานภาพทางสังคมไป ในจุดนี้สะท้อนให้เห็นว่ากรอบความคิด (frame) ที่ประกอบด้วยคุณค่า ความหมายและการกระทำของชาวบ้านไม่สอดคล้องกับกรอบความคิดที่รัฐบาลมีอยู่ในการกำหนดนโยบาย ส่วนค่านิยมสื่อหน้าในสิ่งแวดล้อมของนโยบายมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ค่านิยมนี้อาจอยู่ในรูปแบบของการสนับสนุนเชิงสถาบัน (institutional support) ที่เป็นเครื่องชี้ว่า เป้าหมายนโยบายที่รัฐบาลกำหนดออกมาจะได้รับการสนับสนุนจากค่านิยมที่มีอยู่ในชุมชนมากน้อยแค่ไหน ยกตัวอย่างเช่น การสร้างค่านิยมของประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นอาจเกิดขึ้นได้ยาก トラบดที่ท้องถิ่นยังขาดค่านิยมบางอย่างที่สนับสนุนรากฐานของระบบประชาธิปไตย อาทิ การเคารพหลักการเหตุผล การยอมรับหลักการตัวแทน การยอมรับเสียงข้างมาก และความเท่าเทียมกัน ในทางการเมือง เป็นต้น ดังนั้นในหลายกรณีนโยบายของรัฐบาลประสบกับความล้มเหลวเนื่องจากทั้งเป้าหมายและกลไกหรือเครื่องมือของการนำนโยบายไปปฏิบัติมีลักษณะขัดแย้งกับระบบค่านิยมที่อยู่ในกรอบปฏิบัติของชุมชน เช่น นโยบายวางแผนครอบครัวในสังคมมุสลิม และนโยบายการกระจายการศึกษาภาคบังคับในชนบทยากจน เป็นต้น พื้นฐานของความขัดแย้งและความไม่สอดคล้องกันด้านค่านิยมพื้นฐานดังกล่าวผลักดันให้นักวิเคราะห์หันนโยบาย ควรปรับกรอบความคิดและเป้าหมายนโยบายให้สอดคล้องกับระบบค่านิยมที่ดำรงอยู่ในกลุ่มผลประโยชน์ของนโยบาย และในชุมชนโดยส่วนรวม

ปรากฏการณ์ของความเป็นจริง ผู้วิจัยจำเป็นต้องตีค่าว่าสิ่งนั้นมีคุณค่าอย่างไรและมีเหตุผลอะไรที่จะต้องศึกษา ในกรณีของปัญหาความยากจน ผู้วิจัยอาจเกิดความสนใจที่จะศึกษาปัญหาอื่นพร้อม ๆ กันกับปัญหาความยากจน อาทิ การว่างงาน อาชญากรรม และความไม่เท่าเทียมกันด้านเศรษฐกิจ ภายใต้สถานการณ์เช่นนี้จุดมุ่งหมายซึ่งเกิดจากค่านิยมของผู้วิจัยจะเป็นสิ่งที่อธิบายเหตุผลว่าทำไมเขาต้องเลือกศึกษาปัญหานี้ ผู้วิจัยอาจต้องการศึกษาปัญหาความยากจนเพื่อความอยากรู้อยากเห็นส่วนตัวว่าสถานการณ์ความเป็นจริงนั้นเป็นอย่างไร หรือเขาต้องการเปิดเผยสภาพความทุกข์ยากในสังคมเพื่อเป็นการให้การศึกษาแก่ประชาชนหรือเขาต้องการให้มีการแก้ไขปัญหาความยากจนที่เกิดขึ้นในสังคม จุดมุ่งหมายเหล่านี้สะท้อนให้เห็นจุดยืนของค่านิยมของผู้วิจัยว่าเป็นอย่างไร

ประการที่สอง ในระดับของการศึกษาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับปรากฏการณ์ ผู้วิจัยไม่สามารถหลีกเลี่ยงการเกี่ยวข้องกับจุดมุ่งหมายและค่านิยมต่าง ๆ ได้ เนื่องจากจุดมุ่งหมายและค่านิยมเป็นกรอบกำหนดวิธีการประมวลและประเมินข้อเท็จจริง นั่นคือ ความหมายและการแปรความหมายของข้อเท็จจริงมาจากค่านิยมและจุดมุ่งหมายที่สอดแทรกอยู่ในกรอบทฤษฎีที่ผู้วิจัยใช้เป็นเครื่องมือชี้นำการศึกษาในกรณีของปัญหาความยากจน นักวิจัยอาจมีกรอบความคิดทางทฤษฎีที่ใช้อธิบายปรากฏการณ์แตกต่างกัน การอธิบายเชิงเศรษฐศาสตร์มุ่งชี้ให้เห็นว่าความยากจนเกิดจากการไม่มีงานทำและการแก้ปัญหาความยากจนทำได้โดยการส่งเสริมการลงทุนเพื่อก่อให้เกิดการสร้างงานมากขึ้น กรอบการอธิบายเชิงสังคม-การเมืองแสดงให้เห็นว่าประชาชนที่อยู่ในสภาพยากจนมักเป็นกลุ่มคนที่ไม่ม้อานาจ การแก้ปัญหาความยากจนจึงจำเป็นต้องแก้ไขโครงสร้างอำนาจ ซึ่งเป็นกลไกกระจายผลประโยชน์ของสังคม ในขณะที่เดียวกัน กรอบทฤษฎีเชิงการศึกษามองว่าความยากจนเกิดจากการขาดทักษะความรู้ซึ่งเป็นเครื่องมือของการประกอบอาชีพที่ทำให้มีรายได้สูงขึ้น การแก้ปัญหาความยากจนจึงต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับการศึกษามากขึ้น กรอบทฤษฎีที่ใช้ในการอธิบายและการเข้าใจปรากฏการณ์ของความยากจนแตกต่างกันดังกล่าวนี้นำไปสู่ระเบียบวิธีการศึกษาเพื่อเก็บรวบรวมข้อเท็จจริงแตกต่างกันออกไปด้วย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับจุดมุ่งหมายและค่านิยมที่เป็นรากฐานของการสร้างกรอบทฤษฎี ดังนั้น Rein จึงมีข้อสรุปว่า

“ไม่มีข้อเท็จจริงใดอยู่เป็นอิสระและแยกตัวออกจาก
ทฤษฎีที่จัดระบบความสัมพันธ์เป็นองค์การของข้อ
เท็จจริงนั้น และทฤษฎีไม่สามารถแยกออกจากจุด
มุ่งหมายของมนุษย์หรืออีกนัยหนึ่งคือค่านิยมนั่นเอง”²⁰

ประการสุดท้าย นอกจากจุดมุ่งหมายและค่านิยมที่แอบแฝงอยู่ในจิตวิสัยของผู้
ศึกษาวิจัยและในกรอบทฤษฎีและระเบียบวิธีการศึกษาที่ใช้ในการแปรความหมายว่าความ
เป็นจริงของปรากฏการณ์เป็นอย่างไร การศึกษาสังคมต้องเกี่ยวข้องกับวัตถุที่หมาย (objects)
ที่มีชีวิตและมีกรอบความคิดเชิงทฤษฎี ความเข้าใจเกี่ยวกับความเป็นจริง และค่านิยมที่แตก
ต่างกันออกไปด้วย แม้ว่าการศึกษาด้านสังคมมุ่งเน้นการค้นหาข้อเสนอบื้องต้น (basic
propositions) ของพฤติกรรมของมนุษย์ที่สามารถอธิบายออกเป็นการสังเกตการณ์เฉพาะ
อย่าง²¹ แต่ข้อเสนอบื้องต้นเหล่านี้ไม่อาจอธิบายเหตุการณ์ทางสังคมได้อย่างสมบูรณ์เนื่อง
จากการกระทำของคนรอบคละทั้งในด้านรูปธรรมที่แสดงออกมาให้เห็นและด้านนามธรรมที่
แฝงเร้นอยู่ในจิตวิสัย ความรู้ทางสังคมจึงเป็นความรู้ที่ไม่สมบูรณ์หรือความรู้เพียงบางส่วน
(partial knowledge) ของปรากฏการณ์ที่เป็นจริงทั้งหมด²² นอกจากนี้ความรู้เพียงบางส่วน
ดังกล่าวมักขึ้นอยู่กับภาวะแวดล้อมและสถานการณ์ จุดนี้เองทำให้เกิดปัญหาด้านคุณธรรม
ในประเด็นที่ว่านักวิจัยสมควรสรุปการค้นพบ (findings) ของตัวเองอย่างไร เขาควรมีความ
เชื่อมั่นในความรู้ที่มีอยู่แค่ไหน และนัยสำคัญที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายควรเป็นอย่างไร
คำถามเหล่านี้เกี่ยวข้องกับอย่างใกล้ชิดกับระบบค่านิยมของนักวิจัย มีบ่อยครั้งที่นักวิจัยและนัก
วิเคราะห์นโยบายพัฒนาทางเลือกของนโยบายจากข้อเท็จจริงที่ผิดพลาดและบิดเบือนจากความ
เป็นจริง นโยบายที่ถูกตัดสินใจมาจากทางเลือกที่ผิด ๆ นี้ไม่เพียงแต่จะไม่สามารถแก้ปัญหาที่
เกิดขึ้นได้เท่านั้น แต่ยังสร้างปัญหาด้านคุณธรรมเพิ่มขึ้นในสังคมอีกด้วย ดังนั้น Murray จึง
เตือนว่านักวิเคราะห์ควร

“หลีกเลี่ยงการนำเสนอที่ผิดพลาดเกี่ยวกับความสมบูรณ์
ความน่าเชื่อถือ และความคล่องจองของความรู้ทาง

สังคมในกระบวนการนโยบาย นอกจากสิ่งนี้จะ
 สิ่งที่ไม่พึงประสงค์ในด้านคุณธรรมแล้ว สิ่งนี้ยังเน้น
 หลักจริยธรรมการปฏิบัติของนักวิเคราะห์นโยบาย
 อีกด้วย”²³

3.2 คำนิยมกับข้าราชการประจำ

ทฤษฎีและกรอบความคิดของการบริหารราชการในแนวคิดดั้งเดิม ตั้งอยู่บน
 ข้อสมมุติเบื้องต้นที่ว่า การเมือง (politics) ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับการกำหนดนโยบาย
 และการบริหาร (administration) ซึ่งทำหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นสิ่งที่แยกออก
 จากกันได้โดยเด็ดขาด นัยเชิงหลักการเหตุผลที่เกิดตามมาจากข้อสมมุติเบื้องต้นดังกล่าวก็คือ
 การตัดสินใจของนักการเมืองจะขึ้นอยู่กับการใช้การวินิจฉัยเชิงคุณค่า (value judgment)
 ก่อนที่กำหนดออกมาเป็นนโยบายสาธารณะ ส่วนการตัดสินใจของข้าราชการประจำขึ้น
 อยู่กับกฎเกณฑ์ทางเทคนิคที่มีพื้นฐานมาจากข้อเท็จจริงที่มีอยู่ กล่าวคือการตัดสินใจของ
 ข้าราชการประจำอยู่ในรูปแบบหรือกรอบหลักการเหตุผลด้านเทคนิคที่กำหนดเอาไว้แน่นอน
 ตายตัวแล้ว โดยไม่มีค่านิยมและผลประโยชน์ส่วนตัวเข้าไปเกี่ยวข้อง²⁴ หรือถ้าใช้แนวการ
 อธิบายของ Simon ข้าราชการประจำจะตัดสินใจตามโปรแกรม (programmed decisions)
 ที่มีอยู่แล้วนั่นเอง²⁵ อย่างไรก็ตามข้อสมมุติเบื้องต้นที่แยกการบริหารออกจากการเมือง
 และแยกข้อเท็จจริงออกจากค่านิยมนี้ได้รับการพิสูจน์แล้วว่า ไม่สอดคล้องกับสภาพความ
 เป็นจริง ถ้าเราพิจารณาอย่างผิวเผิน เรามีแนวโน้มที่จะเข้าใจว่าทุกอย่างที่ข้าราชการ
 ประจำกระทำหรือตัดสินใจออกมาตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎเกณฑ์ทางเทคนิคและข้อเท็จจริง
 แต่ถ้าเรามองให้ลึกกลงไปในรายละเอียดของความเป็นจริง เราจะพบว่าการตัดสินใจของ
 ข้าราชการประจำเต็มไปด้วยค่านิยมและผลประโยชน์ทั้งในแง่ส่วนตัว กลุ่มและองค์การที่
 สังกัด ข้าราชการเล่นบทบาทของนักการเมืองอยู่ตลอดเวลาและการตัดสินใจของข้าราชการ
 ไม่ว่าในระดับบุคคล ส่วนงาน แผนก กอง กรม และกระทรวงมีส่วนเกี่ยวข้องกับค่านิยม
 และผลประโยชน์แทบทั้งสิ้น ค่านิยมและผลประโยชน์ของข้าราชการผูกพันอยู่กับหลายด้าน
 อาทิ อำนาจ การควบคุม ทรัพยากร การสร้างแนวร่วม สัญลักษณ์ ภาพพจน์ต่อสาธารณะ
 และอื่น ๆ อีกมากมาย Widavsky จึงตั้งข้อสังเกตว่า

“ข้าราชการประจำก็เหมือนกับพวกเราทั่วไปที่ต้อง
 เผชิญสวัสดิการของตนเอง และเรามองว่านโยบาย
 ของหน่วยงานมีผลกระทบต่อสวัสดิการนี้อย่างไร
 ความสนใจเบื้องต้นของข้าราชการต่อผู้รับบริการ
 อยู่ตรงประเด็นที่ว่าผู้รับบริการมีผลกระทบต่อหน่วย
 งานอย่างไร โดยเฉพาะผลกระทบที่มีต่อสวัสดิการ
 ของตน ...ข้าราชการให้ความสำคัญกับวิชาชีพ
 (profession) ของตนเองทั้งในฐานะที่เป็นเครื่องมือ
 ชี้นำการบริหารงานภายในหน่วยงานและในฐานะ
 เครื่องมือของการเคลื่อนย้ายฐานะในระบบราชการ
 ...การจัดสรรผลประโยชน์ภายในหน่วยงานและเพื่อ
 ตอบสนองต่อความต้องการของผู้รับบริการมักเป็น
 ผลข้างเคียง (by-product) ของการติดตามจุดมุ่งหมาย
 ส่วนตัว”²⁶

ข้อสังเกตดังกล่าวสะท้อนให้เห็นความขัดแย้งบางประการที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย
 เพื่อตอบสนองความต้องการของสาธารณะและจุดมุ่งหมายส่วนตัวของข้าราชการ โดยเฉพาะ
 อย่างยิ่งค่านิยมเชิงวิชาชีพ (professional values) ของข้าราชการเป็นตัวเชื่อมที่สำคัญของ
 ความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและการให้บริการต่อสาธารณะ

กรอบความคิดดังกล่าวข้างต้นชี้ให้เห็นรูปแบบความสัมพันธ์ที่มีลักษณะหลากหลาย
 หลายระหว่งองค์การราชการและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในขอบเขตของนโยบายที่หน่วยงานรับผิดชอบอยู่
 ประเด็นแรกข้าราชการหรือองค์การราชการมีเจตนารมณ์ที่จะควบคุมสิ่งแวดล้อม
 ให้อยู่ภายใต้เกณฑ์โดยการดูจับความกดดันและลวดลายที่เครียดที่เกิดจากในสิ่งแวดล้อมให้
 อยู่ในระดับที่หน่วยงานสามารถจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ได้วิธีการอย่างหนึ่งคือการเข้าไปจัด
 ตั้งสิ่งแวดล้อมให้มีอยู่ในรูปแบบที่แน่นอนทั้งในด้านการกำหนดความต้องการหรือบริการที่
 ควรได้รับ การกำหนดรูปแบบและกระบวนการของความสัมพันธ์ ตลอดจนการกำหนด
 ระบบข้อมูลข่าวสารที่เป็นพื้นฐานของนโยบาย ภายใต้สถานการณ์เช่นนี้ กรอบทฤษฎีและ
 ค่านิยมที่ชี้นำการตัดสินใจของข้าราชการมีลักษณะคล้ายเครื่องจักรกลไก จุดนี้

สะท้อนให้เห็นธรรมชาติพื้นฐานของกระบวนการนโยบายขององค์การราชการในหลาย ๆ ด้าน ประการแรกปัญหา นโยบายจะถูกมองในกรอบทางเทคนิคแบบง่าย ๆ และไม่สลับซับซ้อน ยกตัวอย่างเช่น ปัญหาความยากจนของชุมชนมีสาเหตุมาจากการที่ประชาชนขาดความรู้และทักษะด้านวิชาชีพแต่เพียงอย่างเดียว ประการที่สองการค้นคว้าและการเก็บข้อมูลเพื่อนำมาพัฒนาเป็นตัวเลือกของนโยบาย มักจะถูกชี้นำโดยกรอบทฤษฎีทางเทคนิคที่พยายามสรุปแนวความคิดและตัวแปรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้อยู่ในรูปแบบที่สามารถเข้าใจได้อย่างง่าย ๆ และชัดเจน นอกจากนี้วิธีการจัดเก็บข้อมูลก็อาศัยเทคนิคแบบง่ายและสะดวกต่อการจัดเก็บ ส่วนใหญ่หน่วยงานจะเป็นผู้ลงมือจัดเก็บข้อมูลเองหรือใช้ข้อมูลที่มีอยู่แล้วในรูปแบบของรายงาน ความรู้และข้อเท็จจริงที่ได้จากการศึกษาวิจัยของหน่วยงานอื่น ซึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหาเดียวกันมักไม่ได้รับการพิจารณาหรือมีความสำคัญเท่าที่ควร ประการที่สาม นอกจากประเด็นเกี่ยวกับกรอบทฤษฎีที่ใช่มองปัญหาอย่างแคบ ๆ และการเก็บข้อมูลแบบง่าย ๆ องค์การราชการที่มีเจตนาารมณคควบคุมสิ่งแวดล้อมมีแนวโน้มที่จะกำจัดขอบเขตการกระทำหรือการให้บริการของตัวเองให้แคบที่สุดเท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้หน่วยงานต้องเผชิญหน้ากับภาวะไม่แน่นอน (uncertainty) ในหลาย ๆ ด้าน โปรแกรมของนโยบายจะมุ่งเน้นในเฉพาะพื้นที่ที่หน่วยงานมีความถนัดและมีความเชี่ยวชาญเป็นส่วนใหญ่ การประสานร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ ในการวิเคราะห์และกำหนดนโยบายเกิดขึ้นได้ยาก ด้วยเหตุนี้จึงมีบ่อยครั้งที่การกำหนดนโยบายของหน่วยงานไม่ค่อยสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริง (actual demands) ของผู้รับบริการ ยกตัวอย่างเช่น ในขณะที่ชุมชนต้องการให้หน่วยงานราชการช่วยเหลือในด้านการตลาดเพื่อขายผลผลิตของชุมชน แต่องค์การราชการกลับให้ความช่วยเหลือในด้านเทคนิคการผลิต และประการสุดท้าย การวิเคราะห์และการมองปัญหา นโยบายแบบง่าย ๆ ผลักดันให้องค์การราชการกำหนดนโยบายที่แก้ปัญหาแบบง่าย ๆ ตามมาด้วย ปัญหาความยากจนของชุมชนที่ถูกมองว่ามีสาเหตุมาจากการขาดความรู้และทักษะด้านวิชาชีพก็จะถูกแก้โดยการตั้งโรงเรียนฝึกวิชาชีพขึ้นในชุมชน นโยบายที่ออกมาดังกล่าวจึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาพื้นฐานของชุมชนซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับองค์ประกอบและสาเหตุด้านอื่น ๆ ที่อยู่นอกกรอบทฤษฎีเชิงเทคนิคของหน่วยงานราชการนั้น

ลักษณะของการกำหนดนโยบายดังกล่าวแล้วข้างต้นสะท้อนให้เห็นค่านิยมหลาย ๆ ด้านที่ซ่อนเร้นอยู่ในองค์การราชการ ค่านิยมนี้ครอบคลุมทั้งในระดับบุคคลคือผู้บริหารแต่ละคน กลุ่มผู้บริหารที่มีส่วนรับผิดชอบต่อนโยบายและองค์การโดยส่วนรวม ค่า

นิยมที่มีลักษณะเด่น (dominant values) ในกรณีนี้คือค่านิยมด้านการเมืองที่ต้องการควบคุม สภาวะความไม่แน่นอนของสิ่งแวดล้อมของนโยบาย ค่านิยมราชการ (bureaucratic values) ที่พยายามมองกรอบปัญหาและใช้วิธีวิเคราะห์ปัญหาแบบเทคนิคกลไก และค่านิยมส่วนตัว (personal values) ของข้าราชการที่ให้ความสำคัญกับความมั่นคง การรักษาผลประโยชน์ และอำนาจของตัวเอง

ประเด็นที่สอง ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การราชการและสิ่งแวดล้อมอาจตั้ง อยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์เชิงวิชาชีพ ในกรอบความคิดเช่นนี้องค์การราชการเปรียบ เสมือนหน่วยงานวิชาชีพ (professional organization) ที่คอยให้บริการแก่ประชาชนตามที่ได้รับ การร้องขอ ส่วนกลุ่มเป้าหมายนโยบายใดที่ไม่ได้ร้องขอก็ไม่จำเป็นต้องให้บริการ ในสถานการณ์เช่นนี้องค์การราชการจะสร้างความสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมหรือประชาชน ผู้รับบริการตามมาตรฐานที่ถูกกำหนดไว้ในรูปแบบของกฎเกณฑ์ที่วางไว้ นโยบายที่ได้รับ มาจากฝ่ายการเมือง ตลอดจนถึงขั้นตอนการดำเนินงานที่ถูกจัดไว้เป็นระเบียบและขั้นตอน เรียบร้อยแล้ว หรืออีกนัยหนึ่งองค์การทำหน้าที่บริหารงานของตนเองโดยไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยว และแทรกแซงสิ่งแวดล้อมทั้งในด้านการจัดตั้ง การจัดสรรผลประโยชน์ และการแก้ไข ปัญหาความขัดแย้งที่มีอยู่ในชุมชน องค์การมีความเป็นกลาง (neutrality) ในการให้บริการ กับประชาชนและไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับประเด็นการตัดสินใจที่เกี่ยวกับอุดมการณ์และค่านิยมของนโยบาย ลักษณะขององค์การราชการและการปฏิบัติงานราชการเช่นนี้สอดคล้อง กับรูปแบบองค์การและการบริหารราชการแนวอุดมคติที่ Weber อธิบายไว้ในการศึกษา เปรียบเทียบเชิงประวัติศาสตร์ของสังคมอุตสาหกรรมสมัยใหม่²⁷ ค่านิยมพื้นฐานที่มีอิทธิพล ครอบงำพฤติกรรมขององค์การครอบคลุมหลายด้าน อาทิ ความเป็นกลางทางการเมืองของ ข้าราชการการบริหารตั้งอยู่บนหลักการเหตุผลทางเทคนิค การแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด ระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม และอื่น ๆ อย่างไรก็ตามในสภาพ ความเป็นจริง ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การราชการและสิ่งแวดล้อมในลักษณะเช่นนี้เป็น สิ่งที่เป็นไปได้ยาก เนื่องจากประเด็นสำคัญที่ว่านอกจากการบริหารไม่สามารถแยกตัว ออกจากการเมืองได้อย่างเด็ดขาดแล้ว การบริหารยังเป็นองค์ประกอบสำคัญของการเมือง พื้นฐานเชิงวิชาชีพของข้าราชการเป็นเพียงเครื่องมือที่องค์การราชการใช้ในการอ้างอิง เพื่อเป็นหลักการและกำหนดจุดยืนทางการเมืองของตัวเองเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติองค์การ ราชการมีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางการเมืองและประเด็นคุณธรรมที่อยู่ในสังคม

อยู่ตลอดเวลา มีบ่อยครั้งที่ข้าราชการใช้วิชาชีพของตนเองบนพื้นฐานที่แตกต่างกันในการให้บริการแก่สาธารณะ ต่อกลุ่มเป้าหมายนโยบายที่ไม่มีอำนาจต่อรองทางการเมือง ข้าราชการอาจใช้กฎเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติที่กำหนดไว้ แต่สำหรับกลุ่มเป้าหมายที่มีอำนาจต่อรองทางการเมืองสูง ข้าราชการมักโอนอ่อนและมีข้อยกเว้นในการให้บริการ

ประการสุดท้าย ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การราชการและสิ่งแวดล้อมของนโยบายอยู่ในรูปแบบของการกระทำโต้ตอบทางการเมือง จุดนี้สะท้อนให้เห็นว่ากลุ่มเป้าหมายนโยบายที่เกี่ยวข้องมีการเคลื่อนไหวทางการเมืองและเป็นพลังสังคมที่มีผลกระทบต่อองค์การราชการ กระบวนการนโยบายขององค์การราชการจึงตั้งอยู่บนพื้นฐานของการเจรจาต่อรองด้านผลประโยชน์ ซึ่งอาจจะนำไปสู่ความขัดแย้งด้านค่านิยมและการจัดสรรผลประโยชน์ การระบุปัญหา นโยบาย การเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อนำมาวิเคราะห์และพัฒนาตัวเลือกของนโยบาย ตลอดจนการตัดสินใจนโยบายที่กระทำโดยองค์การราชการจึงมีลักษณะที่ขึ้นอยู่กับสถานการณ์หรือเหตุการณ์ทางการเมืองอยู่ตลอดเวลา การประท้วงของกลุ่มผลประโยชน์ การเรียกร้องเพื่อแก้ปัญหาของกลุ่มอาชีพ ตลอดจนการเคลื่อนไหวในรูปแบบต่าง ๆ ของกลุ่มชนที่ได้รับผลกระทบของนโยบายเป็นตัวอย่งของความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างองค์การราชการและสิ่งแวดล้อมของนโยบายดังกล่าว

โดยสรุป รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์การราชการและสิ่งแวดล้อมของนโยบายทั้งหมดดังกล่าวแล้วแสดงให้เห็นระบบค่านิยมและผลประโยชน์ที่ซับซ้อนในกระบวนการนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่านิยมที่ฝังรากลึกอยู่ในระบบราชการ ค่านิยมที่ข้าราชการมีอยู่ และค่านิยมที่อยู่ในสิ่งแวดล้อมของนโยบายมีบทบาทสำคัญในการกำหนดว่า การวิเคราะห์นโยบายมีธรรมชาติพื้นฐานเป็นอย่างไร

3.3 ค่านิยมกับกลุ่มผลประโยชน์ของนโยบาย

กลุ่มผลประโยชน์ของนโยบายหมายถึงกลุ่มประชากรที่ได้รับผลกระทบของนโยบายที่จะถูกกำหนดออกมา ผลกระทบดังกล่าวอาจอยู่ในรูปแบบของผลกระทบทางตรงในระยะสั้นหรือผลกระทบทางอ้อมในระยะยาว ในกระบวนการวิเคราะห์นโยบาย นอกจากนักวิเคราะห์นโยบายจำเป็นต้องรู้ว่าอะไรคือทางเลือกของนโยบายก่อนที่จะเสนอให้ผู้ตัดสินใจตัดสินใจ นักวิเคราะห์จำเป็นต้องรู้ว่าทางเลือกของนโยบายต่าง ๆ ส่งผลกระทบต่อ

ต่อกลุ่มเป้าหมายของนโยบายในรูปแบบใดและแคไหน ในจุดนี้เองนักวิเคราะห์ที่มีความจำเป็นที่จะต้องเกี่ยวข้องกับระบบค่านิยมที่อยู่ในชุมชนหรือในสิ่งแวดล้อมของนโยบาย ระบบค่านิยมดังกล่าวครอบคลุมทั้งค่านิยมเชิงเป้าหมาย (terminal values) และค่านิยมเชิงสื่อหน้า (instrumental values) ค่านิยมเชิงเป้าหมายเกี่ยวข้องกับเนื้อหาของเป้าหมายนโยบายที่รัฐกำหนดออกมา ในหลายกรณีเป้าหมายนโยบายที่สะท้อนให้เห็นเจตนารมณ์ของรัฐบาลมีความขัดแย้งและไม่สอดคล้องกับค่านิยมและความต้องการของชุมชน รากฐานของความไม่สอดคล้องกัน ดังกล่าวส่วนหนึ่งมาจากการสร้างแนวคิดของปัญหาแตกต่างกัน ยกตัวอย่างเช่น ในขณะที่รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมที่ถูกสุขลักษณะเพื่อป้องกันปัญหาสุขภาพและอนามัยระดับพื้นฐาน แต่ความต้องการและค่านิยมของชุมชนเองยังไม่เข้าใจว่าการมีส่วนร่วมที่ถูกลักษณะจะช่วยทำให้ตนเองมีชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้นได้อย่างไร ผลที่ตามมาคือส่วนที่รัฐบาลส่งเสริมและสนับสนุนก็จะกลายเป็นสิ่งที่ไม่มีความหมายสำหรับชาวบ้านในทางตรงกันข้าม การมีส่วนร่วมที่ถูกลักษณะกลายเป็นเครื่องประดับที่แสดงให้เห็นสถานภาพทางสังคมไป ในจุดนี้สะท้อนให้เห็นว่ากรอบความคิด (frame) ที่ประกอบด้วยคุณค่า ความหมายและการกระทำของชาวบ้านไม่สอดคล้องกับกรอบความคิดที่รัฐบาลมีอยู่ในการกำหนดนโยบาย ส่วนค่านิยมสื่อหน้าในสิ่งแวดล้อมของนโยบายมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ค่านิยมนี้อาจอยู่ในรูปแบบของการสนับสนุนเชิงสถาบัน (institutional support) ที่เป็นเครื่องชี้ว่า เป้าหมายนโยบายที่รัฐบาลกำหนดออกมาจะได้รับการสนับสนุนจากค่านิยมที่มีอยู่ในชุมชนมากน้อยแค่ไหน ยกตัวอย่างเช่น การสร้างค่านิยมของประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นอาจเกิดขึ้นได้ยาก トラบดที่ท้องถิ่นยังขาดค่านิยมบางอย่างที่สนับสนุนรากฐานของระบบประชาธิปไตย อาทิ การเคารพหลักการเหตุผล การยอมรับหลักการตัวแทน การยอมรับเสียงข้างมาก และความเท่าเทียมกันในทางการเมือง เป็นต้น ดังนั้นในหลายกรณีนโยบายของรัฐบาลประสบกับความล้มเหลวเนื่องจากทั้งเป้าหมายและกลไกหรือเครื่องมือของการนำนโยบายไปปฏิบัติมีลักษณะขัดแย้งกับระบบค่านิยมที่อยู่ในกรอบปฏิบัติของชุมชน เช่น นโยบายวางแผนครอบครัวในสังคมมุสลิม และนโยบายการกระจายการศึกษาภาคบังคับในชนบทยากจน เป็นต้น พื้นฐานของความขัดแย้งและความไม่สอดคล้องกันด้านค่านิยมพื้นฐานดังกล่าวผลักดันให้นักวิเคราะห์เห็นนโยบาย ควรปรับกรอบความคิดและเป้าหมายนโยบายให้สอดคล้องกับระบบค่านิยมที่ดำรงอยู่ในกลุ่มผลประโยชน์ของนโยบาย และในชุมชนโดยส่วนรวม

4. ความขัดแย้งด้านค่านิยมและการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

จากพื้นฐานข้อเท็จจริงที่ว่า การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะจำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับค่านิยมในมิติต่าง ๆ และในระดับสังคมที่แตกต่างกัน สิ่งที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ ความขัดแย้งด้านค่านิยม (value conflict) ซึ่งมีผลกระทบต่อ การวิเคราะห์นโยบาย ในระดับบุคคลทั่วไปคนมีค่านิยมหลาย ๆ อย่างและค่านิยมเหล่านี้มักจะมี ความขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกัน เช่น ในขณะที่เราต้องการให้ปัญหาอาชญากรรมลดลงเพื่อความปลอดภัยของชีวิตและทรัพย์สิน แต่เราก็ไม่ต้องการให้กรมตำรวจซึ่งงบประมาณมากในการปราบปรามโจรผู้ร้าย หรือในขณะที่เราต้องการให้มีการสร้างทางด่วนพิเศษที่รถสามารถวิ่งได้อย่างรวดเร็ว แต่เราก็ไม่อยากจะเห็นอุบัติเหตุที่เกิดจากการขับซิ่งอย่างรวดเร็ว ในระดับระหว่างบุคคลหรือกลุ่มบุคคล องค์การชุมชนและสถาบันสังคมก็เช่นกัน ความขัดแย้งด้านค่านิยมยังมีความหลากหลายและมีความสัมพันธ์กันอย่างซับซ้อน กระบวนการวิเคราะห์นโยบายจึงเต็มไปด้วยความขัดแย้งด้านค่านิยมและนักวิเคราะห์นโยบายจำเป็นต้องมีความรู้และความเข้าใจอย่างชัดเจนว่ามีค่านิยมด้านใดและระดับใดที่ขัดแย้งกัน ก่อนที่จะพัฒนาตัวเลือกนโยบายออกมา

ความขัดแย้งด้านค่านิยมสะท้อนให้เห็นความยุ่งยากและความซับซ้อนของการวิเคราะห์และการตัดสินใจเพื่อกำหนดทางเลือกของนโยบาย ในขณะที่ความขัดแย้งด้านค่านิยมในระดับบุคคลสามารถตัดสินใจได้โดยอาศัยการเปรียบเทียบผลที่จะเกิดขึ้นจากค่านิยมที่เป็นคู่ขัดแย้ง ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีของการสร้างทางด่วนพิเศษเราอาจตัดสินใจเลือกการสร้างทางด่วนเพื่อแก้ปัญหาความไม่สะดวกและการเสียเวลา ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นอย่างมาก และยินยอมให้เกิดอุบัติเหตุบนท้องถนนเพิ่มขึ้น แต่ในสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับค่านิยมร่วม (collective values) การวิเคราะห์และการตัดสินใจเพื่อกำหนดตัวเลือกมีความซับซ้อนและมีความยุ่งยากมาก เนื่องจากแต่ละคนและแต่ละกลุ่มมีจุดยืนของค่านิยมแตกต่างกันและค่านิยมเหล่านี้มักจะผูกพันกับผลประโยชน์ส่วนตัว (self-interest) ที่แตกต่างกันออกไปด้วย ดังข้อสรุปที่ว่า “จุดที่เรายืนมักขึ้นอยู่ กับจุดที่เรา นั่งนั่นเอง” ผลงานการศึกษาวิจัยด้านสังคมวิทยาหลายชิ้นแสดงให้เห็นว่าคนทั่วไปมีแนวโน้มที่จะสร้างจุดยืนด้านค่านิยมของตัวเองที่สนับสนุนผลประโยชน์หรือความสนใจที่มีอยู่ ไม่ว่าจะ เป็นด้านรูปธรรมหรือนามธรรม ยกตัวอย่างเช่น นโยบายส่งเสริมกีฬาโดยการสร้างสนามกีฬาขนาดใหญ่ในชุมชนอาจนำมาซึ่งความขัดแย้งด้านค่านิยมและผลประโยชน์ ในขณะที่

ที่คนกลุ่มหนึ่งเห็นด้วยกับนโยบายดังกล่าว คนอีกกลุ่มหนึ่งอาจไม่เห็นด้วยเนื่องจากมีความคิดเห็นว่าชุมชนน่าจะเอาเงินจำนวนก้อนโตนั้นไปสร้างสถานเอนามัยเพื่อรักษาและบริการด้านสุขภาพให้กับคนยากจน หรือในขณะเดียวกันกลุ่มศาสนาอาจมีความเห็นว่าน่าจะเอาไปสร้างโรงเรียนศาสนาวันหยุดเพื่ออบรมด้านคุณธรรมและศีลธรรมให้กับเยาวชน ความแตกต่างและความขัดแย้งด้านค่านิยมที่เกิดขึ้นในชุมชนนี้มีผลกระทบต่อกระบวนการวิเคราะห์และพัฒนานโยบายสาธารณะเป็นอย่างมาก แต่ละฝ่ายต่างมีเหตุผลและจุดยืนของค่านิยมของตัวเองที่มาจากพื้นฐานความคิดและความเชื่อเกี่ยวกับปัญหาและความต้องการไม่เหมือนกัน ภายใต้อาณัติดังกล่าวนี้ การวิเคราะห์นโยบายจึงประสบกับความยุ่งยากในการพิจารณาหาค่านิยมหลัก (dominant value) เพื่อที่จะกำหนดพื้นฐานความสอดคล้องของนโยบาย (policy relevance) นอกจากการพิจารณาปรากฏการณ์ของปัญหาในด้านข้อมูลรูปธรรม นักวิเคราะห์จำเป็นต้องเข้าไปสำรวจทัศนคติและความคิดเห็นจากหลาย ๆ ฝ่ายเพื่อให้รู้ว่าความต้องการของแต่ละกลุ่มเป็นอย่างไร ในบางครั้งกระบวนการทางการเมืองในรูปแบบของการเจรจาต่อรอง การประนีประนอม หรือการเกลี้ยกล่อมเป็นเครื่องมือที่นักวิเคราะห์นโยบายจำเป็นต้องใช้ในการพัฒนานโยบายสาธารณะ

5. บทสรุป

การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะมีความผูกพันและเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับจิตวิสัยของมนุษย์ จิตวิสัยดังกล่าวนี้สอดแทรกอยู่ในระบบความคิดที่ถูกถ่ายทอดออกมาในรูปแบบของค่านิยมและการกระทำที่แสดงออกมามีค่านิยมหมายถึงสิ่งหรือสิ่งที่เป็นตัวเลือกที่น่าพึงปรารถนาของคน กลุ่มคนองค์กร และสังคมโดยส่วนรวม ค่านิยมจึงมีบทบาทสำคัญในกระบวนการคิดและวิเคราะห์ การแสวงหาความรู้และข้อเท็จจริง ตลอดจนการให้เหตุผลในการตัดสินใจในการกระทำด้านต่าง ๆ ของคน นักวิเคราะห์นโยบายจึงไม่สามารถหลีกเลี่ยงการเข้าไปเกี่ยวข้องกับค่านิยมได้ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการวิจัยนโยบาย องค์กรที่รับผิดชอบนโยบายและกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย การวิเคราะห์นโยบายจึงมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับระบบค่านิยมที่สลับซับซ้อนและมักจะขัดแย้งกัน การพิจารณาความสอดคล้องและความเหมาะสมของนโยบายก็คือการแสวงหาความสอดคล้องของค่านิยมซึ่งมีแหล่งที่มาแตกต่างกันและเกี่ยวข้องกับระดับผลประโยชน์ที่แตกต่างกันนั่นเอง

เชิงอรรถ

- ¹โปรดดู K. Finsterbusch and A.B. Motz. *Social Research of Policy Decisions* (Belmont, Cal. : Wadsworth Publishing, 1980), p.41.
- ²โปรดดู D. Dery, *Problem Definition in Policy Analysis* (Lawrence : University Press of Kansas, 1984).
- ³แนวความคิดของกรอบความคิดมีรากฐานมาจากปรัชญาและทฤษฎีความรู้จากผลงานของ Dewey and Bentley นักคิดทั้งสองมีข้อเสนอว่า “การกระทำ” (action) เป็นส่วนสำคัญของกระบวนการรู้ (knowing) การรู้จักชื่อ (naming) และการคิด (thinking) โปรดดู J. Dewey and A.F. Bentley, *Knowing and the Known* (Boston : Bacon Press, 1949).
- ⁴M. Rein, “Value-Critical Policy Analysis,” in D. Callahan and B. Jennings, eds., *Ethics, the Social Sciences and Policy Analysis* (New York : Plenum Press, 1983) pp. 96-97.
- ⁵โปรดดู D. Easton, *System Analysis and Political Life* (New York : Wiley, 1965).
- ⁶R.F. Ericson, “The Impact of Cybernetic Information Technology on Management Value Systems,” *Management Science* 16, 2 (1969), p.44
- ⁷R.J. Ebert and T.R. Mitchell, *Organizational Decision Processes : Concepts and Analysis* (New York : Crane, Eessak and Com., 1975), champ. 4
- ⁸C.H. Weiss, “Ideology, Interests, and Information : The Basis of Policy Positions,” in Callahan and Jennings, eds., *Ethics, The Social Sciences and Policy Analysis* p. 224.
- ⁹โปรดดู R.E. Lane, *Political Ideology : Why the Common Man Believes What He Does* (New York : Free Press, 1962), p.15.
- ¹⁰M. Rokeach, *The Nature of Human Values* (New York : Free Press, 1973), p.7.
- ¹¹G.C. Homans, *The Human Group* (New York : Harcourt, Brace, 1950), p.123.
- ¹²โปรดดู F.E. Harrison, *The Managerial Decision-Making Process* (Boston : Houghton Mifflin Company, 1981), pp.159-161.
- ¹³Spranger ได้จัดจำแนกเอาไว้แต่เดิมต่อมา Allport ได้นำมาทำให้เป็นมาตรฐานขึ้นและพัฒนาเป็นแบบทดสอบ โปรดดู E. Spranger, *Types of Man*. tran. by P.J. Figors (Halle : Niemeyer, 1928) ; P.E. Vernon and G.W. Allport, “A Test for Personal Values,” *Journal of Abnormal and Social Psychology*. 26 (1931), pp. 233-48.

- ¹⁴ A. Maslow, *Motivation and Personality* (New York : Harper & Row, 1954).
- ¹⁵ Rokeach, *The Nature of Human Values*. pp. 7-8.
- ¹⁶ I.N. Gerston, *Making Public Policy : From Conflict to Resolution* (Glenview, Ill. : Scott, Foresman and Company, 1983), p.90.
- ¹⁷ Max Weber, *The Methodology of the Social Science*, Trans, by E.A. Shils and H.A. Finch (New York : Free Press, 1949)
- ¹⁸ โปรดดู H. Alker, Jr., "Logic, Dialectic, Politics : Some Recent Controversies" อ้างใน M. Rein, "Value Critical Policy Analysis" p.85.
- ¹⁹ โปรดดู Rein, "Value-Critical Policy Analysis," p.86.
- ²⁰ Rein, "Value-Critical Policy Apalysis," pp.88-89.
- ²¹ โปรดดูข้อเสนอของ J. Rothman, *Planning and Organizing for Social Change : Action Principles from Social Science Research* (New York : Columbia University Press, 1974) ; B. Berelson and G. Steiner, *Human Behavior : An Inventory Scientific Findings*. (New York : Harcourt, Brace, 1964) ; G.C. Homans, *Social Behavior : Its Elementary Forms* (New York : Harcourt, Brace, 1961).
- ²² โปรดดู T.H. Murray, "Partial Knowledge" in Callahan and Jennings, eds., *Ethics, The Social Sciences and Policy Analysis*, pp.305-31.
- ²³ Murray, "Partial Knowledge," p. 330.
- ²⁴ Max Weber, *From Max Weber : Essays in Sociology*. Trans, By H.H. Gerth and C.W. Mills (London : Routledge & Kegan Paul, 1948).
- ²⁵ โปรดดู H.A. Simon, *The New Science of Management* (New York : Macmillan 1961).
- ²⁶ A. Wildavsky, *The Art and Craft-of Policy Analysis* (New York : Macmillan, 1979), pp. 359-60.
- ²⁷ Max Weber, *Economy and Society : An Outline of Interpretive Sociology*, ed. by G. Roth and C. Wittlich (Berkeley : University of California Press, 1978).