

วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ 30 ฉบับที่ 8 กรกฎาคม-กันยายน 2538

## บทบรรณาธิการ

### การศึกษานโยบายสาธารณะ ตามแนวรัฐประศาสนศาสตร์

การศึกษาเรื่องนโยบายสาธารณะ ซึ่งเริ่มต้นอย่างจริงจังในกึ่งหลังของศตวรรษนี้ นับว่าได้มีความก้าวหน้า การขยายตัว และการศึกษาเจาะลึกในประเด็นปัญหาหรือสาขานโยบายต่าง ๆ อย่างวิจิตรพิสดาร ในด้านสถาบันการศึกษาก็ได้มีการเปิดสอนสาขาวิชานี้ในระดับบัณฑิตศึกษามาเป็นเวลานาน วรรณกรรมในด้านนี้ก็มีเอกสารตำราเรียน บทความ บทวิจัยตลอดจนวารสารวิชาการในด้านนี้หลังไหลออกมาสู่วงการศึกษาอย่างไม่ขาดสาย อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ถึงแม้จะมีประสบการณ์และผลงานวิชาการปรากฏอยู่เป็นอันมากดังกล่าว และคำว่า “นโยบาย” ก็เป็นคำหรือแนวความคิดที่รู้จักและใช้กันอย่างกว้างขวางในชีวิตประจำวัน ไม่ว่าจะผ่านทางวิชาการหรือโลกปฏิบัติการ ไม่ว่าจะเป็นวงการเมือง วงการราชการ หรือวงการธุรกิจ แต่แนวความคิดเรื่อง “นโยบาย” ก็ยังคงเป็นเรื่องที่พิลึกแพลง (elusive) ดูเหมือนจะทำความรู้จักและเข้าใจง่าย แต่ความจริงเข้าใจไม่ตรงกัน มีผู้ให้คำนิยามกันไปต่าง ๆ นานาแม้แต่ในทางวิชาการเองก็ต้องเสียเวลาถกศัพท์และนิยามกันอยู่เนือง ๆ ยิ่งกว่านั้น ก็ยังมีประเด็นปัญหาที่พึงพิจารณาในด้านแนวความคิด ขอบข่าย เนื้อหาสาระ การประยุกต์ ตลอดจน ทิศทางของการเรียนการสอนเพื่อสนองวัตถุประสงค์หลากหลายและแตกต่างกันอีกด้วย

ข้อเขียนนี้มีความมุ่งหมายจำกัดเฉพาะเรื่องของการศึกษาเรื่องนโยบายสาธารณะในหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ วัตถุประสงค์เฉพาะเจาะจงก็เพื่อสำรวจและระบุสภาพปัญหาที่ว่าด้วยลักษณะร่วม (commonality) ความคล้ายคลึง และความแตกต่างของปรัชญา ความมุ่งหมาย และลักษณะเฉพาะของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์กับ

การศึกษาในแนวอื่น ๆ ทั้งนี้ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาตัดสินในการกำหนดวัตถุประสงค์ วัตถุประสงค์ ทิศทาง ขอบข่าย เนื้อหา แนวทาง (approach) ตลอดจนการวางเป้าหมายและกลวิธีในการเรียนการสอนนโยบายสาธารณะในหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิตต่อไป

การปริทัศน์วรรณกรรมด้านนโยบายสาธารณะที่ผ่านมาระยะเวลานานพอสมควรจะพบแนวโน้มของแนวทางการศึกษาที่มีความแตกต่างกัน 2 กระแส กระแสหนึ่งได้แก่การศึกษานโยบายสาธารณะเพื่อวัตถุประสงค์หรือเหตุผลทางวิชาการ (scientific reasons) ซึ่งแตกต่างจากการศึกษาอีกกระแสหนึ่ง ซึ่งมุ่งหวังให้เป็นการศึกษาวิเคราะห์ที่มีผลทำไปในการกำหนดนโยบายสาธารณะในภาคปฏิบัติตามความเป็นจริง เป็นความแตกต่างในแนวทางการศึกษาซึ่งโรมัส ดาย ได้จำแนกความแตกต่างไว้ระหว่างการศึกษาแนววิเคราะห์นโยบาย (policy analysis) กับการศึกษาแนวนำเสนอแนะนโยบาย (policy advocacy)<sup>1</sup> ในขณะที่วัตถุประสงค์และลักษณะของการศึกษาทั้งสองแนวทางนี้ ได้มีการระบุบันทึกข้อแตกต่างไว้เป็นอันมาก แต่เมื่อพิจารณาไปถึงขอบข่าย เนื้อหา จุดเน้น หรือระเบียบวิธีการศึกษาในการเรียนการสอนของแต่ละแนวทางแล้ว อาจจะมีความสับสนหรือคลุมเครือได้บ้างเหมือนกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่มีได้มีการเน้นวัตถุประสงค์ หรือบทบาทเป้าหมายในการศึกษาให้แน่ชัด ประเด็นหลักที่จะพิจารณาในที่นี้ก็คือ เนื้อหาและวิธีการศึกษาตามแนวทางที่แตกต่างกันอย่างชัดเจนนี้มีอยู่อย่างไร

### ความสัมพันธ์ระหว่าง “นโยบาย” และ “บริหาร” บนเส้นทางที่ผ่านมา

การสำรวจความสัมพันธ์ระหว่าง “นโยบาย” กับ “การบริหาร” ผ่านแว่นของโลกริชาการ ก็คือการสำรวจความเป็นมาของแนวความคิดของเรื่องนี้ที่ปรากฏอยู่สาขารัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ เนื่องจากสาขาทั้งสองมีประวัติความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ใกล้ชิดกับเรื่องนโยบายมาโดยตลอด

วิลเลียม ดันน์ (William N. Dunn) ได้สำรวจความเป็นมาของการวิเคราะห์นโยบายและสังคมศาสตร์ประยุกต์ (applied social sciences) ไว้อย่างน่าสนใจในงานของเขา โดยทำความย้อนหลังมาตั้งแต่ผลงานของยุคสมัยต่าง ๆ ตั้งแต่ครั้งโบราณกาลโดยเริ่มตั้งแต่ประมวลกฎหมายของ ฮัมมูราบี ของอาณาจักรบาบิโลน (ศตวรรษที่ 18 ก่อนคริสตกาล) จนถึงงานของขงจื้อ (551-479 B.C.) อริสโตเติล (384-322 B.C.) และโคติยะ (Kautilya) ผู้แต่ง อรรถศาสตร์ (Athshastra) ของอินเดีย (ประมาณ 300 B.C.) และได้ขมวดความสนใจ

อยู่ที่ความเคลื่อนไหวของกิจกรรมที่ว่าด้วยการสร้างความรู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย (policy-relevant knowledge) ในสองศตวรรษหลังนี้

ในทศวรรษที่ 19 ปรัชญาการณีสําคัญในเรื่องนี้ที่หยิบยกมากล่าวได้แก่กลุ่มผู้เชี่ยวชาญรุ่นใหม่ que เข้ามารับบทบาทเสริมสร้างความรู้ด้านนโยบายในยุโรป ได้แก่การสร้างความรู้ที่อาศัยพื้นฐานจากข้อมูลเชิงประจักษ์และเชิงปริมาณ<sup>2</sup> และการคลี่คลายแตกแขนงของความรู้แนวนี้ออกเป็นสาขาความรู้เฉพาะทาง (specialized knowledge) ต่าง ๆ ถึงแม้ว่าความรู้เกี่ยวกับธรรมชาติของสังคมในยุคนี้จะเล็กลงถือกรอบของหลักบทบัญญัติ ขนบประเพณี และปรัชญาดั้งเดิม และหันมาประเมินกันในเรื่องความแน่นอนของการสำรวจเชิงประจักษ์กันแล้ว แต่มีผู้อธิบายเหตุผลเรื่องนี้ว่าเป็นเพราะผลสืบเนื่องมาจากระดับความผันผวนและความไม่แน่นอน อันเนื่องมาจากการปรับอารยธรรมแบบเกษตรกรรมไปเป็นแบบอุตสาหกรรม มากกว่าจะเป็นเพราะพลังเรียกร้องของปรัชญาประจักษ์นิยมและวิธีการทางวิทยาศาสตร์<sup>3</sup>

### นโยบายสาธารณะเพื่อวิชาการ

ตามปกติผู้ที่มีบทบาทต่างกันย่อมมีจุดมุ่งหมายต่างกัน หรือแม้แต่มีบทบาทเหมือนกัน แต่มีโลกทัศน์หรือปรัชญาท่ากับการมองโลกที่ผิดแผกจากกัน ก็อาจจะทำให้การกำหนดวัตถุประสงค์และแนวทางการปฏิบัติงานแตกต่างกันได้ หลายปีมาแล้ว ดอนเด ไพรซ์ เคยวิเคราะห์และจำแนกแยกแยะความแตกต่างของบุคคล 2 กลุ่มที่สวมหมวกคนละใบหรือรับบทบาทต่างกันในระบบ ได้แก่ นักวิชาการ (scientist) กับนักวิชาชีพ (professional) จุดที่เหมือนกันของทั้ง 2 กลุ่มนี้ ได้แก่ลักษณะการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับวิชาการเหมือนกันโดยเฉพาะกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับวิชาการสาขาเดียวกัน ข้อแตกต่างอยู่ที่ว่าแต่ละกลุ่มเกี่ยวข้องกับวิชาการในลักษณะใด

สำหรับนักวิชาการ ชีวิตจิตใจหรือจุดหมายปลายทาง (ends) ของบทบาทหลักของพวกเขาอยู่ที่สัจธรรมของวิชาการหรือองค์ความรู้ ความรู้ที่อยู่บนรากฐานของปรัชญาปฏิฐานนิยมเชิงตรรก (logical positivism) และแนวทางประจักษ์นิยม ไม่ใช่จริยศาสตร์หรือศาสตร์ที่อยู่ในสภาวะสมบูรณ หากแต่เป็นศาสตร์ที่ยังมีส่วนที่เป็นอวิชาหรือช่องว่างที่เปิดโอกาสให้นักวิชาการอุทิศตนและเวลาในการแสวงหาสัจธรรมหรือทฤษฎีเพื่อต่อเติมให้ศาสตร์นั้น ๆ ถูกต้องสมบูรณยิ่งขึ้น เป็นบทบาทของฝ่ายผลิตหรือฝ่ายประศาสน์ความรู้

(producer) พิจารณาในแง่นี้จะชี้ให้เห็นความแตกต่างในบทบาทของนักวิชาชีพได้ง่าย เพราะนักวิชาชีพเป็นผู้นำวิชาการที่ฝ่ายแรกผลิตขึ้นไปใช้ประโยชน์ (user) ภายนอกอีกฝ่ายหนึ่ง สำหรับนักวิชาชีพ ถือว่าวิชาการมีฐานะเป็นมรรควิธี (means) ที่จะนำไปใช้เพื่อบรรลุจุดหมายปลายทางอื่น ๆ<sup>4</sup>

เมื่อทำการจำแนกประเภทตามแนวความคิดของไพรัช มาพิจารณาเกี่ยวข้องกับความรู้เรื่องนโยบาย ก็จะจัดบุคคลเป็น 2 กลุ่มคือ ผู้ศึกษานโยบายสาธารณะแบบนักวิชาการ และผู้ใช้ความรู้ด้านนโยบายสาธารณะแบบนักวิชาชีพ จุดนี้ก็สอดคล้องกับความมุ่งหมายที่แตกต่างกันของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะที่โรมัส ดาย ให้บรรยายไว้ระหว่างการวิเคราะห์นโยบายเพื่อประโยชน์ทางวิชาการกับการวิเคราะห์นโยบายแบบวิชาชีพ

ความสนใจหลักของนักวิชาการที่เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ (ซึ่งน่าจะได้นักรัฐศาสตร์) ย่อมได้แก่การสร้างหรือพัฒนาทฤษฎีนโยบายสาธารณะในแง่การเมือง ดาย ได้ให้บรรยายไว้ว่า เป็น “ความเข้าใจสาเหตุและผลของการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะเป็นตัวแปรตาม และเราสามารถจะแสวงหาว่าพลังทางเศรษฐกิจสังคมใดหรือลักษณะใดของระบบการเมืองที่มีบทบาทในการหล่อหลอมเนื้อหาของนโยบายสาธารณะ หรืออาจจะมองนโยบายสาธารณะเป็นตัวแปรอิสระ ซึ่งเราจะแสวงหาว่านโยบายนั้นมีผลกระทบต่อสังคมและระบบการเมือง การตั้งคำถามเหล่านี้ ช่วยให้เราพัฒนาความรู้ความเข้าใจในความสัมพันธ์ระหว่างพลังทางเศรษฐกิจสังคม กระบวนการทางการเมืองกับนโยบายสาธารณะ<sup>5</sup> กล่าวได้ว่าความสนใจนโยบายสาธารณะตามแนวทฤษฎีเชิงประจักษ์ก็คือ ความรู้ความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายสาธารณะ (ไม่ว่าจะเป็นฐานะตัวแปรอิสระหรือตัวแปรตาม) กับตัวแปรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง นั่นก็คือ ความสามารถทั้งในการพรรณนา (description) และอธิบาย (explanation) ปรัชญาการณืคือความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์เชิงที่เป็นเหตุและเป็นผลซึ่งกันและกัน สรุปความได้ว่าขอบข่ายและเนื้อหาของการศึกษานโยบายสาธารณะในเชิงวิชาการทางรัฐศาสตร์ ครอบคลุมสาระสำคัญว่า” รัฐบาลทำอะไร? สาเหตุใดผลักดันให้ทำ? ทำไปแล้วก่อให้เกิดผลอันใดแปลกใหม่ขึ้นมา? (What governments do? Why they do it? What difference does it make?<sup>6</sup>

จะเห็นว่าการศึกษาเพื่อระบุนโยบายสาธารณะใด ๆ ตลอดจนสภาพเงื่อนไข

หรือตัวแปรอิสระใด ๆ ที่เป็นตัวหล่อหลอมหรือ “กำหนด” นโยบายนั้น (determinant studies) ที่ดี หรือการศึกษาผลกระทบที่นโยบายสาธารณะนั้น ๆ มีต่อสังคม (impact studies) เพื่อสร้างหรือพัฒนาทฤษฎีนั้น ๆ หากจะพิจารณาอย่างลึกซึ้งแล้ว จะเห็นว่ามียุทธศาสตร์ที่เป็นการศึกษาแบบย้อนหลัง (retrospective) หรือเป็นการศึกษาวิเคราะห์เหตุการณ์ที่มีอยู่หรือเกิดขึ้นแล้ว (ex post facto) เป็นการมองย้อนไปในอดีตเพื่อแสวงหาหรือพัฒนาทฤษฎีทั่วไป (generalization) เพื่อสร้างองค์ความรู้ ดูเหมือนจะเป็นธรรมชาติของการพัฒนาองค์ความรู้ตามปรัชญาปฏิฐานนิยม (positivism) เอง ที่จำกัดการอาศัยพื้นฐานสร้างความรู้ของตนจากหลักฐานหรือประจักษ์พยานที่เกิดขึ้นแล้วเป็นสำคัญ ไม่มีการอาศัยเนื้อหาหรือหลักฐานจากปรากฏการณ์ในอนาคตที่ยังไม่เกิดขึ้น จุดนี้นับว่าเป็นจุดอ่อนหรือช่องว่างอย่างสำคัญของทฤษฎีหรือแนวทางการศึกษาวิเคราะห์แบบรัฐศาสตร์ที่จะช่วยสนับสนุนการวิเคราะห์แนวรัฐประศาสนศาสตร์ให้ทำงานได้เต็มที่ ทั้งนี้ จุดหรือตำแหน่ง (locus) ที่เน้นผิดกัน ภารกิจหลักของนโยบายสาธารณะแบบรัฐประศาสนศาสตร์นั้นมีจุดเน้นที่อนาคตกาล ในภารกิจหลักที่ยังไม่เกิดขึ้น (ex ante analysis) ข้อมูลที่ว่าด้วยงานที่ทำเสร็จไปแล้วอันเป็นข้อมูลหัวใจของการวิเคราะห์แนวปฏิฐานนิยมนั้น จะมีฐานะเป็นเพียงข้อมูลประกอบหรือนั่งร้าน (scaffolding) สำหรับภารกิจที่จะปฏิบัติในอนาคตเท่านั้น งานของนักวิเคราะห์นโยบายสาธารณะแนวรัฐประศาสนศาสตร์เปรียบได้กับภารกิจของสถาปนิกที่จะต้องนิรมิตอาคาร (นโยบาย) ในอนาคตขึ้นในกระดาษเปล่า ส่วนการวิเคราะห์แนวรัฐศาสตร์เปรียบได้กับการวิเคราะห์โครงสร้างหรืออาคารที่สร้างเสร็จแล้วเพื่อสร้างหรือปรับปรุงหลักการก่อสร้าง นับเป็นจุดที่แตกต่างกันอย่างสำคัญกับการศึกษาแนวรัฐประศาสนศาสตร์เพื่อนำเสนอโยบายสาธารณะ<sup>7</sup> ความแตกต่างของเนื้อหาและขอบข่ายระหว่างแนวทางสองประการจะพิจารณาได้จากตารางแสดงความแตกต่างในขอบข่ายและจุดเน้นของนักวิชาการ นักวิจัยและนักวิเคราะห์นโยบายและแผน (planner) ประกอบ

ความสนใจของผู้ศึกษานโยบายสาธารณะเชิงวิชาการหรือแนวรัฐศาสตร์ที่มุ่งพรรณนาและอธิบายปรากฏการณ์เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะในระยะต้น เน้นอยู่ที่ปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายเป็นสำคัญ มาในระยะหลังความสนใจกระแสนี้ก็ขยายมาครอบคลุมตัวแปรต่าง ๆ เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation) เพราะเห็นว่า เป็นกลุ่มตัวแปรสำคัญอีกกลุ่มหนึ่ง ที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย อย่างไรก็ตาม ความสนใจเชิงวิชาการของนักรัฐศาสตร์ในหัวข้อการนำนโยบาย

ไปปฏิบัติก็ยังคงเป็นความสนใจในระดับการพรรณนาและการอธิบายรูปแบบทิศทางตลอดจนระดับความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรที่มีความเกี่ยวข้องในขั้นตอนไปปฏิบัติเท่านั้น อันที่จริงหัวข้อเรื่องการปฏิบัติตามนโยบายและกลุ่มตัวแปรเหล่านี้อยู่ในขอบเขตความสนใจของรัฐประศาสนศาสตร์มานานแล้ว<sup>8</sup> แต่เป็นความสนใจที่เอาขั้นตอนการวางมาตรการปฏิบัติ (prescription) ให้บังเกิดผลด้วย ฉะนั้น วรรณกรรมด้าน Implementation จึงอยู่ในความสนใจของนักรัฐศาสตร์รุ่นใหม่เป็นส่วนใหญ่ ส่วนตำรา (textbook) ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ในระยะหลัง ๆ ก็ไม่ใคร่จะบรรจุหัวข้อ implementation ไว้ศึกษาหรืออภิปรายมากนัก เห็นจะเป็นเพราะว่าหัวข้อนี้ รัฐประศาสนศาสตร์ได้หยิบบกมาอยู่ในกระแสหลัก (mainstream) ของความสนใจตั้งแต่ต้นและตลอดมาในกรอบความคิดของเรื่อง management หรือ administration

### การวิเคราะห์เพื่อนำเสนอโยบาย (Policy advocacy)

โรมัส ดาย ซึ่งเป็นนักรัฐศาสตร์ ได้แจกแจงความแตกต่างระหว่างการวิเคราะห์นโยบายเชิงวิชาการกับการวิเคราะห์เพื่อนำเสนอโยบายไว้อย่างชัดเจนว่า “การอธิบายสาเหตุและผลของนโยบายต่าง ๆ ไม่ใช่เรื่องเกี่ยวกับการวางมาตรการเชิงปฏิบัติว่า **รัฐบาลควรดำเนินการนโยบายอะไร?** (prescribing what policies government ought to pursue)” และ “การเรียนรู้เหตุผลว่าเพราะ **เหตุใด** รัฐบาลจึงเลือกกระทำเรื่องที่กระทำอยู่ และการกระทำนั้น ๆ มีผลอะไร” ตามแนวทางรัฐศาสตร์ก็ยอม**ไม่ใช่**เรื่องเกี่ยวกับความพยายามที่จะแสวงหาว่า **รัฐบาลควรจะทำอะไร?** หรือ **จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสิ่งที่กำลังจะทำอยู่อย่างไร?** (What governments ought to do, or bringing about changes in what they do)<sup>9</sup> จะเห็นได้ว่าสิ่งที่แนวทางรัฐศาสตร์ตั้งใจจะ**ไม่**ทำนั้น เป็นสิ่งที่แนวรัฐประศาสนศาสตร์**ต้อง**ทำ

แสดงลักษณะความแตกต่างและน้ำหนัก ภาระหน้าที่ หรือกิจกรรมของนักวิชาการ  
นักวางแผน และนักการเมือง-นักบริหาร

กิจกรรม \ บุคคล	นักวิจัย (researcher)	นักวางแผน (planner)	นักการเมือง-นักบริหาร (politician-administrator)
การพรรณนา (description)	XXX	X	X
การจัดประเภท (classification)	XXX	X	X
การอธิบาย (explanation)	XXX	X	X
การสอบทาน (verification)	XXX	X	X
การพยากรณ์ (prediction)	XXX	X	
การเสนอมาตรการ (prescription)		XXX	XXX
การลงมือดำเนินงาน (installation)			XXX
การประเมิน (evaluation)		XXX	XXX

ที่มา : ดัดแปลงจาก Robert T. Daland, "Comparative Perspectives of Urban Systems," in Robert T. Daland (ed.), **Comparative Urban Research : The Administration and Politics of Cities** (Beverly Hills, Calif. : Sage Publications, 1969), Fig. 1, p. 58. ตารางที่เสนอความคิดคล้ายกันซึ่งแสดงข้อจำกัดของแนวการวิเคราะห์นโยบายแบบ empirical mode เมื่อเปรียบเทียบกับ educative mode ปรากฏใน William N. Dunn, **Public Policy Analysis : An Introduction** (Englewood Cliff & N.J. : Prentice - Hall, 1981), p. 41

ข้อแตกต่างสำคัญประการหนึ่งที่ได้กล่าวไว้แล้วก็คือจุดเน้นของการศึกษา ทั้ง 2 กระแส การศึกษาเชิงวิชาการเน้นความสนใจหน่วยการศึกษาวิเคราะห์นโยบายที่ผ่านมาแล้ว แต่หน่วยการศึกษาวิเคราะห์ของกระแส policy advocacy อยู่ที่นโยบายในอนาคตที่ยังไม่เกิดขึ้นควรจะดำเนินนโยบายอะไร? หากอาศัยแนวการวิเคราะห์ตามตัวแบบของ ดอน ไพรซ์ ข้อแตกต่างประเด็นสำคัญดูเหมือนจะอยู่ที่ว่าในขณะที่ ความมุ่งหมาย

หรือจุดหมายปลายทาง (ends) ของการศึกษาของนักวิชาการก็คือการศึกษาองค์ความรู้ (body of Knowledge) เป็นการสร้างความรู้ส่วนที่ยังไม่มี หรือเสริมความรู้ส่วนที่ยังมีจุดอ่อน ความรู้ส่วนนั้น ๆ จะนำไปวินิจฉัยประกอบการเน้นนโยบายภาคปฏิบัติหรือไม่ เมื่อใด ไม่ใช่ประเด็นสำคัญ ต่างกับจุดยืนในการดำเนินการศึกษานักวิชาชีพ (ซึ่งเป็น research users) ความมุ่งหมายหรือจุดหมายปลายทางของการใช้ความรู้ก็เพื่อประโยชน์ในภาคปฏิบัติ ในการนำเสนอหรือร่างนโยบายที่จะนำไปใช้ปฏิบัติจริง ๆ เป็นการกระทำหน้าที่ในบทบาทของนักวิเคราะห์นโยบายและแผน ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่สนับสนุนฝ่ายวิชาการ (technical staff หรือ think tank) ที่ทำการศึกษวิเคราะห์และเสนอแนะทางเลือกนโยบาย (policy alternatives) ที่น่าจะอำนวยผลประโยชน์สูงสุดภายใต้สถานการณ์ที่อำนวย

การศึกษานโยบายสาธารณะ ตามแนวทางนี้อาจจะถือว่าได้ริเริ่มขึ้นโดยนัก รัฐศาสตร์รุ่นเก่าแก่ ฮาโรลด์ ลาสเวลล์ ในผลงานของเขาเรื่องนโยบายศาสตร์ที่ตีพิมพ์ ออกมาเมื่อ 1951 การศึกษาตามกระแสนี้มีพัฒนาการคู่ขนานกันมากับสายวิชาการและ ได้รับความสนใจในการศึกษาโครงการรัฐประศาสนศาสตร์และ public affairs มากกว่า สายรัฐศาสตร์ (ซึ่งมุ่งความสนใจในการ theorizing ไม่ว่าจะ เป็น policy making หรือ policy implementation) ที่กล่าวว่าพัฒนาการของวิชาการสองกระแสนี้มีลักษณะคู่ขนานก็เพราะ ความสนใจของวงวิชาการด้านนโยบายสาธารณะนั้น 2 ฝ่าย ก่อนข้างจะเห็นห่างกันคล้าย ลักษณะต่างคนต่างอยู่ เช่น ข้อเขียนใน Encyclopaedia of Social Science นักรัฐศาสตร์ (Lewis Froman) ที่อธิบายคำว่า “public policy” ก็ไม่เอ่ยถึงแนวความคิดสาย policy science และ ลาสเวลล์ซึ่งเขียนคำว่า “policy science” ก็ไม่อ้างอิงหรือเอ่ยถึงงานของนักรัฐศาสตร์ รุ่นใหม่ ลักษณะคู่ขนานนั้นปรากฏชัดขึ้นเมื่อพิจารณาว่ามีการออกวารสารด้านนโยบาย สาธารณะมาหลายฉบับ (เช่น Policy Analysis, Policy Studies, และ Policy Sciences) ต่างคน ก็เน้นแนวทางกระแสของตน<sup>11</sup>

### เนื้อหาโยบายสาธารณะสำหรับหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์

การศึกษานโยบายสาธารณะสำหรับ หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ ใน ประเทศไทย ไม่จำเป็นจะต้องมีฝักมีฝ่ายยึดมั่นในกระแสหรือแนวทางตามแนววรรณกรรม ตะวันตกอย่างเคร่งครัดนัก สำหรับวรรณกรรมว่าด้วยนโยบายสาธารณะทางรัฐศาสตร์ จำนวนมากที่มีคุณภาพประโยชน์ ที่จะใช้เป็นพื้นฐานเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในบริบทและ



พัฒนาการของนโยบายสาธารณะ ซึ่งจะช่วยให้กำหนดนโยบายในอนาคต เป็นไปอย่างรัดกุมยิ่งขึ้น

ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่า การศึกษานโยบายสาธารณะตามแนววิชาการแบบ รัฐศาสตร์หรือแบบพรรณนา และอธิบายความเท่านั้น ไม่เพียงพอที่จะสนองความมุ่งหมาย และวัตถุประสงค์ ตามปรัชญาการศึกษา รัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งจำเป็นต้องรอบรู้ใน หลักการและระเบียบวิธีการวางมาตรการปฏิบัติ (prescription) ในการกำหนดนโยบาย สาธารณะที่เหมาะสมอีกด้วย นั่นก็คือการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ จำเป็นจะต้องบรรจุ วรรณกรรมนโยบายสาธารณะ ตามแนวนโยบายศาสตร์ ในหลักสูตรด้วย โดยมีสัดส่วน เนื้อหาเท่าหรือไม่ก็มากกว่า แนวความคิดสายรัฐศาสตร์ นอกจากนั้น ควรสมทบด้วย เนื้อหาและวิธีการศึกษาวิเคราะห์การบริหารอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องสอดคล้องกัน เช่นระบบ สานเทศเพื่อการบริหาร คอมพิวเตอร์ การวิเคราะห์ระบบ วิทยาการจัดการ หรือการวิจัย การปฏิบัติการ วิเคราะห์เชิงปริมาณเพื่อการจัดการ ความรู้ตามแนวทางเหล่านี้จะเป็น เครื่องมือช่วยส่งเสริมการวินิจฉัยและกิจกรรมการดำเนินงานของนักบริหารให้ตั้งอยู่บน พื้นฐานของหลักการ ข้อมูลและผลการวิเคราะห์ที่เป็นเหตุเป็นผลและเป็นระบบ เท่ากับเป็น การเติมเชื้อพลังหรือภูมิทัศน์ลักษณะการปฏิบัติงานที่อาศัยเหตุผลทางการเมือง ผล- ประโยชน์ อารมณ์ อคติ หรือความเคยชินของผู้มีอำนาจหรือผู้ร่วมงาน

สำหรับตัวอย่างของแนวความคิด หัวข้อ หรือเทคนิควิธีการในการวิเคราะห์ นโยบายสาธารณะตามแนวนี้และแนวความคิดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องมีปรากฏอยู่ในเอกสารวิชาการ ทางด้านนี้ หัวข้อส่วนหนึ่งได้แก่เรื่องวัตถุประสงค์และการจัดการบรรลุวัตถุประสงค์ (objectives and the measurement of their attainment) การกำหนดทางเลือก (alternatives) การประเมินต้นทุนหรือค่าใช้จ่าย (costs) วิธีการเชิงปริมาณและตัวจำลองคอมพิวเตอร์ วิธี การเชิงคุณภาพและแบบจำลองนามธรรม ปัญหาการกำหนดเกณฑ์ (criterion) การ ประเมินผลและการจำลอง การพยากรณ์และการวางแผน<sup>13</sup> นอกจากนี้ หนังสือเกี่ยวกับ Policy analysis อีกเล่มหนึ่งได้ระบุถึงเทคนิคการวิเคราะห์ที่น่าสนใจบางประการ ได้แก่ difference equations, queues, simulation, Markov model, การนิยามทางเลือก (defining preference), การประเมินโครงการ (การวิเคราะห์ผลได้-ผลเสีย การตีราคาหรือการ ประเมินผลติดตามในอนาคต (the valuation of future consequences) ได้แก่เรื่อง discounting โปรแกรมเชิงเส้น (linear programming)<sup>14</sup> นอกจากนี้ยังมีหัวข้อที่ปรากฏแหล่งอื่นอีก เช่น

public decision making and models, decision, theory, utility theory and multiple objectives, goal programming, simulation, Management Information Systems (MIS) เป็นต้น<sup>15</sup>

กล่าวโดยสรุป การกำหนดเนื้อหาสาระด้านนโยบายสาธารณะในหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ ฟังคำนี้ถึงข้อเท็จจริงว่า การปฏิบัติงานเกี่ยวกับนโยบายและแผนในความเป็นจริงไม่ว่าจะเป็นในฐานะผู้บริหารที่ต้องตัดสินใจ หรือเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายในฐานะฝ่าย staff ต่างก็มีพันธกิจที่จะต้อง “มองปัญหาให้ทะลุ” ไปถึงขั้นการประเมินเสนอแนะทางเลือกปฏิบัติที่เหมาะสมที่สุด หรือไม่ก็ทำการตัดสินใจในนามของสาธารณะประโยชน์ อันเป็นภารกิจอีกขั้นหนึ่งที่ก้าวเลยบทบาทของนักสังคมศาสตร์ การศึกษาวิเคราะห์ในบทของนักวิชาการย่อมมีลักษณะที่สนอง (responsive) หรือตอบโต้ (interact) กับความก้าวหน้าทางทฤษฎีและองค์ความรู้เป็นอันดับหนึ่ง ส่วนการวิเคราะห์ของนักบริหารโดยเฉพาะการดำเนินการตามแนวปรัชญารัฐประศาสนศาสตร์ใหม่ ย่อมคำนึงถึงการตอบสนองและสอดคล้อง (relevance) กับสภาพปัญหา ความจำเป็น ความเร่งด่วนในสังคมเป็นสำคัญ เรื่องที่วิเคราะห์ครอบคลุมความคิดที่ใช้ อาจจะมีไม่ใช่หัวข้อที่ทันสมัยในวงวิชาการ (burning issues) หรือกำลังเป็นที่อภิปรายกันในวารสารวิชาการเล่มล่า ทั้งนี้เพราะจุดหัวใจของปัญหา นโยบายสาธารณะและการบริหารก็คือการเลือกและตัดสินใจในท่ามกลาง “ดง” ทางเลือกที่สลับซับซ้อน หากความช่วยเหลือ (contribution) จากวิชาการด้านนโยบายสาธารณะช่วยไม่ได้ หรือช่วยให้คำตอบในลักษณะของการวิเคราะห์และประเมินในลักษณะที่ “ยังห่างไกล” จากจุดตัดสินใจมากไป อันเป็นทัศนภาพของนักสังคมศาสตร์มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า “มีความห่างเหินจากกระบวนการเลือก หรือ ผลสืบเนื่องจากกิจกรรมทางการเมืองที่เป็นรูปธรรม” (a perspective quite removed from the process of choice or the ramifications of concrete political activity) แนวทางการวิเคราะห์แบบมหภาค ซึ่งมองสังคมและระบบการเมืองในมุมกว้างเกินไป ไม่สามารถจะช่วยแก้ปัญหาในการตัดสินใจเลือกของรัฐบุรุษหรือผู้มีบทบาทแข็งขันทางการเมืองทั่วไป<sup>16</sup>

กล่าวโดยสรุป เนื้อหาสาระของการศึกษานโยบายสาธารณะในหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ จึงจำเป็นจะต้องมีความกว้างครอบคลุมสาขาวิชาการหลากหลายเช่นที่ เฮอร์เบิร์ต เอ. ไชมอน เคยพยากรณ์ไว้ตั้งแต่ปี 1945 การศึกษาเนื้อหา นโยบายสาธารณะตามแนวรัฐศาสตร์ยุคใหม่คงมีคุณประโยชน์และอาจจะถึงขั้น “จำเป็น” ในการเพิ่มพูนทักษะในการใช้แนวความคิดและการวิเคราะห์ (conceptual and analytical skills) แต่เฉพาะเนื้อหา

เพียงส่วนนี้คงไม่เพียงพอ (adequate) สำหรับนักรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งมีความต้องการความรู้และทักษะเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะที่ไม่เพียงแต่เป็นการพูดถึง (talk about) หรือหยิบยกมาวิเคราะห์หรือวิจารณ์อย่างเฉียบแหลมเท่านั้น หากแต่จะต้องรับผิดชอบในการนำเสนอหรือสรรค์สร้างโครงการหรือกิจกรรมในอันที่จะบังเกิดเป็นผลงานที่เป็นรูปธรรมออกมาภายใต้ปรัชญาสัมฤทธิ์คติ (Pragmatism) ฉะนั้น ดูเหมือนจะหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่นักบริหารสมัยใหม่จะต้องเตรียมตนเองให้พร้อมในทักษะ ตามแนวทางของ policy sciences, systems analysis, ตลอดจนเทคนิคเชิงปริมาณในการวินิจฉัยทั้งระดับนโยบายและระดับบริหารเท่าที่มีสะสมอยู่ในวงวิชาการจนถึงปัจจุบัน

**ปฐุม มณีโรจน์\***

---

\*รองศาสตราจารย์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

## เบ็งอรรถ

<sup>1</sup>การจำแนกความแตกต่าง ทำนอง policy analysis กับ policy advocacy นี้มีปรากฏอยู่ในข้อเขียนของนักวิชาการจำนวนหลายคน ซึ่งมีความมุ่งหมายและเนื้อหาสาระคล้ายคลึงกัน แต่แตกต่างกันที่คำศัพท์ที่ใช้ เช่น ความแตกต่างระหว่าง analysis of public policy กับ analysis for public policy ; policy research กับ policy analysis (Coleman), การวิเคราะห์ทางวิชาการ (scientific reasons) กับการวิเคราะห์ทางวิชาชีพ หรือการศึกษานโยบายสาธารณะตามแนวทางรัฐศาสตร์กับแนวทางรัฐประศาสนศาสตร์ ดู Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy* (Englewood Cliffs, N.J. Prentice-Hall, 1984) P.4 W.I. Jenkins, *Policy Analysis : A Political and Organizational Perspective* (London : Martin Robertson, 1972) และสุจิตรา นุณยรัตพันธุ์, “นโยบายสาธารณะและการบริหารการพัฒนา” ในอุทัย เลหาวิเชียร (บรรณาธิการ), *การบริหารการพัฒนา* (กทม : สามเจริญพานิช, 2528), หน้า 133-160.

<sup>2</sup>ดันน์ (William N. Dunn) ได้ระบุกรณีต่าง ๆ ซึ่งบ่งชี้ถึงแนวโน้มประการนี้ เช่น การสำรวจสำมะโนครั้งแรกในสหรัฐเมื่อปลายศตวรรษที่ 18 (1790) และในอังกฤษเมื่อต้นศตวรรษที่ 18 (1801) การถือกำเนิดของสาขาวิชาสถิติ และสาขาวิชาประชากรศาสตร์ เซอร์ จอห์น ซินแคลร์ เขียนหนังสือสถิติของสกอตแลนด์ขึ้นเมื่อปลายศตวรรษที่ 18 และมีการอ้างอิงในตำราสถิติของเยอรมันและฝรั่งเศสหลายแห่งมีการก่อตั้งสมาคมสถิติขึ้นที่แมนเชสเตอร์และลอนดอน ในทศวรรษที่ 1830 งานของนักวิชาการเช่น โทมัส มัลธัส (Thomas Malthus) มีอิทธิพลทำให้สมาคมวิชาการเหล่านี้มีความสนใจที่จะศึกษาปัญหาสังคมโดยใช้แนวทางแบบภววิสัยหรือปลอดจากการใช้ค่านิยมหรือความเห็น (Value neutral approach) มากขึ้น นอกจากนี้ ดันน์ ได้ระบุถึงงานเชิงประจักษ์นิยมในศตวรรษที่ 19 ของนักวิชาการอื่น ๆ อีก เช่น เฟดเดอริก เลอ เบลีย์ (ฝรั่งเศส) เอิร์นสท์ เองเกิล (เยอรมัน) เฮนรี แมย์ฮิวและชาร์ลส์ บูธ (อังกฤษ) งานของบูธ มีอิทธิพลต่องานของนักวิชาการอเมริกันรุ่นหลัง เช่น ดับบลิว อี บี ดูบัวส์ ดู William N. Dunn, *Public Policy Analysis : An Introduction* (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1981), pp. 13-14.

<sup>3</sup>Ibid., p. 14

<sup>4</sup>ความจริงกรอบความคิดของดอนไพร์ชระบุถึงบุคคลในระบบอีก 2 กลุ่มคือนักการเมือง (politician) และ นักบริหาร (administrator) แต่หยิบยกมาพิจารณาเฉพาะสองกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการพิจารณาในที่นี้ ดู Don K. Price, *The Scientific Estate* (London : Oxford University Press, 1965), pp. 120-55

<sup>5</sup>Dye, *op.cit.*

<sup>6</sup>ดู Thomas R. Dye, *Policy analysis : What Governments Do, Why They Do It, and What Difference It Makes* (University, Ala. The University of Alabama Press, 1978)

<sup>7</sup>ส่วนหนึ่งของงานที่มุ่งสนใจในการพัฒนาทฤษฎีอันเป็นลักษณะ Typical ของสาขา รัฐศาสตร์นอกจากงานของ Dyc ได้แก่ Theodore J. Lowi, "American Business, Public Policy, Case-Studies and Political Theory," *World Politics*, 16 (July 1964), 677-715 : Ira Sharkansky (ed.), *Policy Analysis in Political Science* (Chicago : Markham, 1970), Lewis A. Froman, Jr. "The Categorization of Policy Contents," in Austin Ranney (ed.), *Political Science and Public Policy* (Chicago Markham, 1968), pp. 41-54 และ Robert H. Salisbury, "The Analysis of Public Policy : A Search for Theories and Role," in *ibid.*, pp. 151-78

<sup>8</sup>นักวิชาการที่ทำปริทัศน์วรรณกรรมด้าน Implimentation ในความสนใจสายรัฐศาสตร์ ที่แถลงไว้ชัดเจนว่าวรรณกรรมกลุ่ม Implementation เป็นหนี้หรืออาศัยองค์ความรู้และงานวิจัยเชิง ประจักษ์จากความรู้ 2 แขนง แขนงหนึ่งคือ รัฐประศาสนศาสตร์ (แสดงให้เห็นชัดเจนว่านักวิชาการ กลุ่มนี้ไม่ถือว่างานด้าน Implementation เป็นส่วนหนึ่งของรัฐประศาสนศาสตร์ เพราะถ้าเป็นงานของ นักรัฐประศาสนศาสตร์ผลิตขึ้นภายในกรอบของสาขานี้แล้ว ย่อมไม่อ้างว่าเป็นหนี้หรือได้อาศัยเนื้อหา จากสาขานี้ นับเป็นวิธีการพูดหรือแถลงของข้อเขียนของนักวิชาการนอกสาขาเท่านั้น) อีกแขนงหนึ่ง คือพัฒนาการของการศึกษาแนวระบบ ของระบบการเมืองแบบอิสตันและคาย ดู Paul A. Sabatier and Daniel Mazmanian, "Policy Implementation," in Stuart S. Nagel (ed.), *Encyclopedia of Policy Studies* (New York : Marcel Dekker, Inc., 1983), pp. 143-44.

<sup>9</sup>Dyc, *Understanding...op.cit.*, p. > .

<sup>10</sup>ตำแหน่งในสายงาน "เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน" ในราชการไทย ปัจจุบัน พอยจะเทียบได้กับบทบาทของผู้วิเคราะห์นโยบาย (policy analyst) ในทัศนะของ Dror ดู Yehezkel Dror, "Policy Analysts : A New Professional Role in Government Service," *Public Administration Review* (September, 1967), 197-203 เรื่องความแตกต่างของโลกทัศน์และบทบาทของนักวิชาการและนักวิชาชีพ ในบริบทของรัฐประศาสนศาสตร์นี้ ผู้เขียนอภิปรายในรายละเอียดไว้ในข้อเขียนกึ่งแล้ว ดู ปฐม มณีโรจน์ "ขอบข่ายและสถานภาพของรัฐประศาสนศาสตร์ : พิจารณาในทัศนะวิชาชีพ," ใน อุทัย เลาหวิเชียร ปรัชญา เวสารัชช และเนลิมพล ศรีหงษ์, *รัฐประศาสนศาสตร์: ขอบข่าย สถานภาพและพัฒนาการในประเทศไทย* (กทม : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522) หน้า 52-103, และ ปฐม มณีโรจน์, "ขอบข่ายและสถานภาพของรัฐประศาสนศาสตร์ : พิจารณาในทัศนะวิชาชีพ," ใน อุทัย เลาหวิเชียร ปรัชญา เวสารัชช และเนลิมพล ศรีหงษ์, *รัฐประศาสนศาสตร์: ขอบข่าย สถานภาพและพัฒนาการในประเทศไทย* (กทม : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522) หน้า 52-103, และ ปฐม มณีโรจน์, (นันทบุรี : สำนักพิมพ์ มสธ., 2530), หน้า 1-34.

<sup>11</sup>ดู Lewis A Froman, Jr. "Public Policy," and Harold D. Lasswell, "Policy Sciences," *International Encyclopedia of the Social Sciences* Vol. 13 (New York: Macmillan and Free Press, 1968), pp. 204-08 and 181-89.

<sup>12</sup>ผู้สืบทอดเจตนารมณ์คนสำคัญของ Lasswell ในการศึกษา Policy Sciences ได้แก่ Yehezkel Dror ส่วนหนึ่งของผลงานในสาขานี้ได้แก่ Yehezkel Dror, **Public Policymaking Reexamined**. (New Brunswick, N.J. : Transaction Books, 1983), Dror, **Ventures in Policy Sciences : Concepts and Application** (New York : American Elsevier, 1971), Dror, **Design for Policy Sciences** (New York : American Elsevier, 1971), Editorial, "The Policy Sciences Emerge : to Nurture and Structure a Discipline, "Policy Science, V, (1974), 239-44 ; and Paul F. Lazarsfeld, "The Policy Science Movement. (An Outsider's View), "Policy Sciences VI, (1975), 211-22 ; and Peter deLeon and E. Sam Overman, "A History of Policy Sciences," in Jack Rabin, Bartley Hildreth and Gerald J. Miller, (eds.), **Handbook of Public Administration** (New York : Merceel Dekker, Inc, 1989), pp. 405-42.

<sup>13</sup>ดู E. S. Quade, **Analysis for Public Decisions** 2 nd. ed. (New York : North Holland, 1982)

<sup>14</sup>ดู Edith Stokey and Richard Zeckhauser, **A Primer for Policy Analysis** (New York : W.W. Norton and Company, Inc., 1978)

<sup>15</sup>ดู Christopher K. McKenna, **Quantitative Methods for Public Decision Making** (New York : McGraw-Hill, 1989) พิจารณาประกอบด้วย Peter Delp et al., **Systems Tools for Project Planning** (Bloomington, Indiana : IDI, PASITAM, 1977).

<sup>16</sup>Warren F. Illchman and Norman Thomas Uphoff, **The Political Economy of Change** (Berkeley : University of California Press, 1971), p. 8