

นโยบาย สาธารณะศึกษา: ทางเลือกของรัฐศาสตร์ไทย

อโณทัย วัฒนาพร

ในขณะที่นักวิชาการส่วนใหญ่ของไทยท่านหนึ่งได้เรียกร้องให้นักวิชาศาสตร์เข้าไปมีบทบาทในการวางแผนการพัฒนาการเมืองเพื่อเติมส่วนที่ขาดหายไปในการวางแผนพัฒนาประเทศ ซึ่งตามปกติสูงสุดทบทباتสำคัญจะเป็นนักเศรษฐศาสตร์ ซึ่งเน้นแต่การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเท่านั้น โดยที่จะเลยบี้จับด้านการเมืองไปเสีย¹ นักวิชาศาสตร์อีกท่านหนึ่งกลับเสนอให้นักวิชาศาสตร์ไทยหันมาสนใจศึกษาเรื่องนโยบายสาธารณะแทนการศึกษาด้านการพัฒนาการเมือง ซึ่งระยะหลังการศึกษาเรื่องนโยบายเป็นที่สนใจของนักวิชาศาสตร์อุเบริก และเฉพาะของไทยเองก็มีศึกษาเพียงไม่กี่คน²

จากประเด็นโดยทั่วไปแล้วข้างต้นผู้เขียนมีความเห็นว่า เป็นประเด็นที่น่าสนใจโดยเฉพาะข้อเรียกร้องของฝ่ายหลัง ที่ดูประหนึ่งต้องการให้รัฐศาสตร์ไทย “ตามกระแส” ให้ทันอันเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในขณะที่นักวิชาศาสตร์รุ่นใหม่ท่านหนึ่งเสนอให้ “ทวนกระแส” ซึ่งหมายความถึงการศึกษาที่เน้นที่ความนิยม โดยตั้งคำถามในทางปรัชญาเป็นพื้นฐาน³ อันเป็นความเห็นล่าสุด หลังจากที่ 8–9 ปีท่านมา ได้มีการยกเลิกกันในหมู่นักวิชาศาสตร์ไทยในเรื่องขอบเขตและแนวการศึกษา⁴

เนื้อหาจารณาตามข้อเสนอต่างๆ ผู้เขียนเองมีความเห็นสอดคล้องกับท่านที่เสนอให้นักวิชา-

ศาสตร์หันมาสนใจเรื่องนโยบาย ทั้งนี้ก็เพราะว่า ความเห็นของฝ่ายที่เสนอให้แก่กรรช.ศาสตร์เข้าไปมีบทบาทด้านการวางแผนพัฒนาการเมืองนั้น เรายังจะเห็นแล้วว่า เท่าที่ผ่านมา วิชาการด้านการพัฒนาการเมืองของไทย ก็เสนอความเห็นได้ไม่มากไปกว่าการสร้างเสถียรภาพของระบบประชาริบป์โดย โดยที่มีความเข้าใจในเรื่องโครงสร้างอำนาจและระบบและพฤติกรรมของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารน้อยมาก ประการสำคัญ ความเห็นนี้ทำให้แก่กรรช.ศาสตร์ต้องเข้าไปใกล้ชิดกับอำนาจจรรจุ ทั้งฝ่ายอำนาจรัฐบาลให้ความสนใจในตัวนักกรรช.ศาสตร์น้อยมาก เพราะว่าอย่างน้อยก็ไม่สามารถตอบคำถามนโยบายได้ชัดเจน ถ้าเทียบกับนักสังคมศาสตร์อื่นเช่น นักเศรษฐศาสตร์ ส่วนอีกประการหนึ่งเรื่องเสถียรภาพเป็นเรื่องนามธรรม และระบุลุลapeซัดเจนไม่ได้ว่าจะเกิดปัญหานี้เมื่อไหร่ ประเด็นเหล่านี้จะกล่าวถึงอย่างละเอียด อีกทีหนึ่งในตอนต่อไป

ในส่วนของฝ่ายที่เน้นการตั้งค่าความพนฐานที่ว่า สังคมที่ดีควรจะเป็นอย่างไร รัฐที่ยุติธรรมควรจะเป็นอย่างไร ก็ยังเป็นฝ่ายที่นำเสนอไว้ เพราะว่าใน การศึกษาเกี่ยวกับมนุษยชนนั้น สังคมศาสตร์ไม่อาจปลดจากอุดมการณ์ได้ การตั้งค่าความเช่นนี้จะช่วยต่อรองให้แก่สังคมศาสตร์หันกลับมาสนใจเรื่องความดีงาม ความยุติธรรม ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับมนุษย์ แทน



ที่จะเน้นแต่การสร้างทฤษฎีและเพียงถ่ายเดียว เเต่ถึงกระนั้นก็ตาม การสนทน่าจะเพียงส่วนหนึ่งส่วนเดียว ก็จะทำให้แก่กรรช.ศาสตร์เข้าใจการเมืองน้อยมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จะได้เข้าใจความสำคัญของระบบการเมืองต่อการกำหนดนโยบาย

รัฐศาสตร์กับการศึกษาในนาย

ในบรรดาสาขาวิชาการทางสังคมศาสตร์ ไม่ว่าจะเป็นประวัติศาสตร์ สังคมวิทยา มนุษยวิทยา เศรษฐศาสตร์ หรือกฎหมาย ดูเหมือนว่า รัฐศาสตร์จะเป็นแขนงวิชาที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานโยบายมากที่สุด ทั้งนักเพราฯ ว่ารัฐศาสตร์นั้น เป็นวิชาที่ศึกษาเกี่ยวกับการปกครองและการเมือง ซึ่งก็หมายถึงการศึกษาในภาคสาธารณะ อนับเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคนส่วนใหญ่ โดยพิจารณาไปที่กลไกและพฤติกรรมทางการเมือง ที่มีส่วนสำคัญในการกำหนดและนำนโยบายไปปฏิบัติ จะต่างก็ตรงที่ว่า ในยุคสมัยที่ต่างกัน การศึกษานโยบายจะมีจุดเน้นที่ต่างกัน

ในยุคแรกของการศึกษาการเมือง การศึกษาจะมุ่งไปที่ประเด็นสำคัญที่ว่า รัฐต้องเป็นอย่างไร สังคมที่ดีเป็นอย่างไร ผลประโยชน์สาธารณะคืออะไร และโครงสร้างผู้กำหนดผลประโยชน์สาธารณะ ฯลฯ พอยุคต่อมา ประเด็นสำคัญจะเปลี่ยนมาที่โครงสร้างของรัฐ รูปแบบของการปกครอง และกฎหมายมหาชน และหลังจากนั้นก็จะเป็น ยุคที่เรียกว่า “พุทธิกรรมศาสตร์” ซึ่งเป็นการศึกษาที่เน้นตรงบทบาทและพฤติกรรมทางการเมือง โดยใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์ อันเป็นการศึกษาที่เน้นตระกรับนวนการทางการเมืองและตัวรัฐทำทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นชนชั้นนำ กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง ฯลฯ แต่ต่อมา สำนักคิดนักวิพากษ์วิจารณ์ว่า คึกข่ายแต่สิ่งที่สามารถใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์ ไม่สนใจบัญชาของสังคมและไม่เสนอแนวทางออกให้แก่สังคม พวกนั้นเห็นว่า รัฐศาสตร์ควรสนับสนุนเรื่องนโยบาย⁶

จากที่กล่าวมานี้ แนวการศึกษาของรัฐศาสตร์ข้างต้น ซึ่งแม้จะแสดงถึงพัฒนาการทางการศึกษา แต่ประเด็นเหล่านี้ก็ยังเป็นที่ได้เย็บกันอยู่ในปัจจุบันและต่างฝ่ายก็ศึกษาตามแนวทางของตน

สิ่งที่ควรสนใจคือว่า แนวการศึกษาที่เอียนมานี้ต่างก็มีจุดเน้นที่เกี่ยวพันกับการศึกษาในนโยบายที่ต่างกัน แนวทางแรกเกี่ยวข้องตรงที่การพอดีสิ่งที่ดีหรือนโยบายที่ดี สำหรับมนุษย์และสังคม แนวทางที่สองเน้นตรงโครงสร้าง

หรือกลไกที่เป็นทางการในการจัดทำและนำ นโยบายไปปฏิบัติ แนวทางที่สามเน้นตรงพฤติกรรมและกระบวนการนโยบาย และแนวทางที่สี่พยายามที่จะให้มีการศึกษาตัวตนนโยบาย

เพื่อให้ส่องที่กล่าวมาชัดเจนยิ่งขึ้น ผู้เขียนอย่างจะขอชี้แจงจุดสนใจที่สำคัญของแต่ละแนวการศึกษาดังนี้คือ แนวปรัชญาเน้นตรงเป้าหมายสังคม โดยถูกเติบโตขึ้น บัญชาและความต้องการพนฐานของมนุษย์ พวกนี้พยายามเข้าใจมนุษย์ โดยดูว่ามนุษย์คิดและทำอะไร ดังนั้น การศึกษาจึงสนใจที่ความคิดของบุคคลที่วิเคราะห์และเสนอทางออกให้แก่สังคม

ส่วนแนวสถาบันนิยมนั้นสนใจที่โครงสร้างอำนาจของรัฐ พวกนี้จะดูที่รูปแบบของรัฐ รูปแบบการปกครอง บัญชาการรวมอำนาจและภาระจ่ายอำนาจ ดังนั้นการศึกษาจึงเน้นตรงกฎหมายมหาชนเป็นหลัก ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งจะดูบัญชาโครงสร้างอำนาจ เพื่อเสนอแนวทางปฏิรูปหรือเปลี่ยนแปลงโครงสร้างให้เหมาะสม

สำหรับอีกแนวหนึ่ง คือ แนวพุทธิกรรมนิยมนั้น พวกนี้จะเน้นตรงการเมืองเปรียบเทียบโดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาการเมือง นอกไปจากนี้ ก็สนใจในเรื่องกลุ่มผลประโยชน์และโครงสร้างอำนาจชุมชน จนนำไปสู่การโต้แย้งระหว่างสำนักคิดชนชั้นนำกับสำนักคิดพหุนิยม

ส่วนเรื่องอื่นๆ ที่สำนักนี้สนใจ ก็เป็นเรื่องพรรคการเมือง พฤติกรรมการเลือกตั้ง บทบาทและพฤติกรรมของสถาบันนิติบัญญัติ

กับบทบาทของระบบราชการในกระบวนการการทำงาน
การเมืองและนโยบายสาธารณะ

ทางด้านแนวทางการศึกษาสุดท้ายนั้น พวกรู้
สนใจในเรื่องบัญชาของสังคม โดยเสนอให้
วิเคราะห์และแนะนำทางออกในการแก้บัญชา พวกรู้
นั้นเห็นว่าแนวทางการศึกษาแบบพุทธิกรรมศาสตร์นั้น
เนื่องจากมีมั่น Value free ดังนั้นจึงทำให้
ละเอียดบัญชาของสังคมไป ทั้งๆ ที่แท้ที่จริงแล้ว
นักสังคมศาสตร์มีความสามารถปลดปล่อยจากค่านิยมอยู่
แล้ว ด้วยเหตุนี้พวกรู้จึงเรียกร้องให้สนใจใน
เรื่องตัวนโยบายอย่างจริงจังและชี้ว่าแก้รัฐศาสตร์
ควรพร้อมที่จะผูกมัดตัวเองในสิ่งที่เห็นว่าถูกต้อง

อย่างไรก็ดี แม้ว่าสำนักคิดต่างๆ ของรัฐ-
ศาสตร์จะสนใจในนโยบายที่ต่างกัน และแม้แต่
พวกรังพุทธิกรรมศาสตร์ที่ให้ความสนใจใน
เรื่องนโยบายอย่างจริงจังก็ตามที่ แต่ดูเหมือนว่า
ยังมีประเด็นบัญชาให้โต้แย้งอยู่หลายประเด็น
ตั้งจะกล่าวถึงในตอนถัดไปนั้น

รัฐศาสตร์กับบัญชาในการศึกษานโยบาย

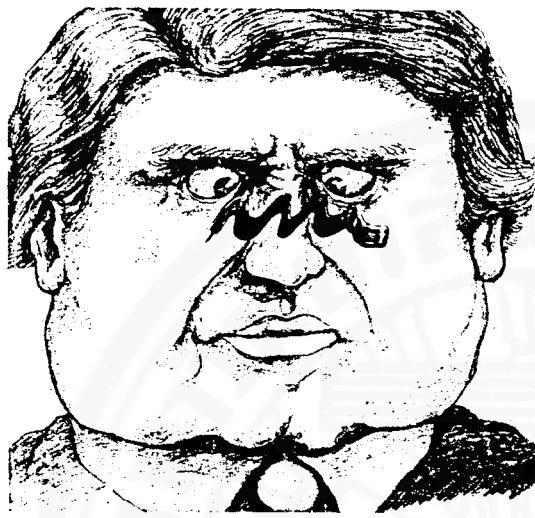
ถึงแม้ว่าธรรมชาติของวิชารัฐศาสตร์จะมี
ส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบาย ด้วยเหตุที่ศึกษาเกี่ยว
กับการเมืองการปกครอง ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการ
วิเคราะห์ของสำนักคิดใดก็ตาม แต่ทว่าถ้าจะวัด
ถึงความก้าวหน้า โดยดูจากความสามารถของ
นักรัฐศาสตร์ในการวิเคราะห์นโยบายต่างๆ เมื่อ
เทียบกับนักสังคมศาสตร์อื่นเช่น นักเศรษฐศาสตร์
แล้ว นักรัฐศาสตร์ยังมีความรู้ในเรื่องนี้

น้อย เท่าที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน นักรัฐศาสตร์
ส่วนใหญ่ก็ยังศึกษาตามแนวความสนใจของตน
อยู่ หาได้มีการขยายข่ายและประสานความรู้
ระหว่างรัฐศาสตร์สำนักคิดต่าง ๆ เช่นกับความรู้
ของสังคมศาสตร์และวิทยาศาสตร์อื่น ๆ

ในระยะหลังที่นักรัฐศาสตร์สำนักคิดยุค⁷
หลังพุทธิกรรมศาสตร์เริ่มก่อตั้งให้รัฐศาสตร์หัน
มาสนใจศึกษาบัญชาและนโยบายของสังคม ใน
แข่งขันที่ตามมากยิ่งไม่สำเร็จเท่าเดิม กเนื่อง
จากประสบบัญชาการสร้างแนวคิดและเครื่องมือ⁸
ในการวิเคราะห์ อย่างไรก็ดี ยังนับเป็น
แนวโน้มที่ดี ที่มนักรัฐศาสตร์กลุ่มนั้นหันมา⁹
เวลาและความสนใจยังจริงจังให้กับการศึกษา
นโยบาย แม้ว่าจะเกิดข้อโต้แย้งกันในเรื่อง
ขอบเขตและการศึกษา ซึ่งก็ต้องเสียเวลาเป็น
เรื่องชรรุดดา เนื่องจากยังอยู่ในระยะของการ
พัฒนา

เพื่อที่จะเข้าใจถึงบัญชาข้อโต้แย้งของนัก
รัฐศาสตร์ ซึ่งยังคงเป็นความเห็นร่วมกัน
ไม่ได้ ในขั้นแรก เราควรมาดูบัญชาในตอน
เริ่มต้นที่นักรัฐศาสตร์หันมาศึกษานโยบาย ว่ามี
สภาพอย่างไร ทั้งนกเง่องจากว่า การศึกษาใน
ตอนเริ่มต้นได้นำมาสู่การโต้แย้งในตอนหลัง

นักรัฐศาสตร์ท่านหนึ่งได้เผยแพร่สภาพการ
ศึกษานโยบายในตอนเริ่มแรกว่า เมื่อ
ประมาณ 13–14 ปีที่ผ่านมา (ประมาณปี 1960



เพราบพกความนํตพมพบ 1973-ผู้เขียน) อัน เป็นช่วงเวลาที่เขาได้เบิดกรະบวนวิชาใหม่คือ “การก่อรูปนโยบายสาธารณะ (Public Policy Formulation)” เขาต้องเผชิญกับนักวิชาการ ขาดเดือนตำราประกอบการศึกษา ในตอนนั้น ตำราที่จดได้ว่าใกล้เคียงกับวิชาที่เบิดสอนมาก ที่สุดมีอยู่ 3 เล่มคือ ของ Dahl และ Linblom⁹ ที่ชื่อ Politics, Economics and Welfare,⁹ ของ Laswell และ Kaplan ที่ชื่อ Power and Society¹⁰ และของ Lerner และ Laswell ที่ชื่อ The Policy Sciences¹¹ ถึงกระนั้นก็ต้อง พิจารณาถึงขอบเขตการศึกษา ตำราเหล่านั้น ดูมีความเหมาะสมดีอยู่ แต่หากมองในแง่แนว วิเคราะห์แล้ว ยังนับว่าไม่ค่อยให้อะไรมากนัก ด้วยเหตุนี้เขาก็จึงตัดสินใจที่จะเขียนตำราขึ้นมา เอง

เขากล่าวต่อไปอีกว่า นักรัฐศาสตร์อิก หลายคนคงประஸบบัญชาเดียวกับตัวเขา และคง

มีข้อสรุปเช่นเดียวกับตัวเขาคือ ต้องเขียนตำรา ขึ้นมาเอง ดังจะเห็นได้จากมีตำราชนี้เยี่ยมหลาย เล่ม ที่ตีพิมพ์นับแต่เวลานั้นเป็นต้นมา เช่น ของ Thomas Dye ที่ชื่อ Politics, Economics and The Public¹² กับที่ชื่อ Understanding Public Policy¹³ / ของ Yehezkel Dror ที่ชื่อ Public Policy Making : Reexamined¹⁴ / ของ Charles O. Jones ที่ชื่อ An Introduction to the Study of Public Policy¹⁵ / ของ Charles E. Linblom ที่ชื่อ The Policy-Making Process¹⁶ / ของ Joyce M. Mitchell และ William C. Mitchell ที่ชื่อ Political Analysis and Public Policy¹⁷ / ของ Austin Ranny (เป็นบรรณาธิการ) ที่ชื่อ Political Science and Public Policy¹⁸ / ของ Ira Sharkansky (เป็นบรรณาธิการ) ที่ชื่อ Policy Analysis in Political Science¹⁹ / และของ Larry Wade ที่ชื่อ The Elements of Public Policy²⁰ เป็นต้น

จากสิ่งที่นักรัฐศาสตร์ท่านนี้ได้เบิดเผยแพร่มา นั้น ทำให้มองเห็นว่า ความสนใจของนักรัฐ- ศาสตร์ในเรื่องนโยบายสาธารณะอย่างจริงจังมี น้อยมาก ที่สำคัญจะสังเกตได้ว่า งานที่เขากล่าว ถึงนั้น นอกจากรากฐานทัชั่งขอบเขตของการศึกษา และแนวคิด (concepts) ใน การวิเคราะห์ เช่น งานของ Dye หรือของ Jones และ กับเป็น งานที่วิเคราะห์เปรียบเทียบตัวกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวิเคราะห์เปรียบเทียบว่า

ระหว่างบุรุษทางการเมืองกับบุรุษทางเศรษฐกิจ และสังคม บุรุษไดกันแน่ที่เป็นตัวกำหนดนโยบาย ดังปรากฏในงานของ Dye²¹ และแนววิเคราะห์ของผู้อื่นอีกหลายคน เช่น Sharakansky²² หรือ Hofferbert²³ เป็นต้น งานเหล่านักล่าวได้ว่า ล้วนแต่เป็นงานที่อาศัยตัวแบบของ Easton²⁴ มาปรับวิเคราะห์ทั้งนั้น อย่างไรก็ดี ประเด็นวิเคราะห์นี้ ตอนหลัง ก็ก้าวไปไกลยิ่งขึ้น โดยหันไปดูบุรุษอื่น ๆ เช่น วัฒนธรรมทางการเมือง ระบบราชการ หรือตัวผู้นำ เป็นต้น²⁵

จากลักษณะที่กล่าวมานี้ แม้ว่าจะนักธุรกิจศาสตร์บางส่วนจะหันมาสนใจตัวนโยบาย (policy outputs) มากขึ้น แต่ทว่าในส่วนที่เรียกว่าผลกระทบของนโยบาย (policy impact) ซึ่งหมายถึง การวิเคราะห์ถึงผลต่างที่เกิดขึ้นระหว่างตัวนโยบายและการเปลี่ยนแปลงหลังจากนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นการวิเคราะห์ว่านโยบายทำให้เกิดอะไรแทน ที่จะวิเคราะห์ว่าอะไรทำให้เกิดนโยบาย นั้น ยัง มีการศึกษากันน้อย ซึ่งในประเด็นนี้ นอกจากบัญหาเรื่องการขาดแคลนระเบียบวิธีจัดตั้งที่กล่าวมาแล้ว ยังมีสาเหตุอื่นอีก ดังที่มีผู้จารณ์ไว้ดังนี้²⁶

ประการแรก มีนักสังคมศาสตร์บางกลุ่ม ไม่เห็นด้วยที่นักสังคมศาสตร์จะต้องเข้าไปทำงานร่วมกับบรรดาผู้กำหนดนโยบาย เนื่องจากว่ามีแนวคิดแตกต่างกัน พวกรู้ดีว่า นักสังคม-

ศาสตร์ควรปฏิเสธที่จะใช้ความรู้ความชำนาญของตนไปช่วยหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้เพราะว่า ในแห่งของพัฒนาทางคุณธรรมและวิชาชีพแล้ว นักสังคมศาสตร์ต้องเคลื่อนไหวคิดค้านศูนย์อำนาจและโครงสร้างชนชั้นนำในสังคม พวกรู้ดีว่า หากนักสังคมศาสตร์จะเสนอความเห็น และต้องการให้เกิดผลในทางปฏิบัติแล้ว สิ่งนี้ จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อผู้กำหนดนโยบายมีความเห็นในลักษณะเดียวกันเสียก่อน

ประการที่สอง นักธุรกิจศาสตร์บางกลุ่มกลับเห็นว่า นักธุรกิจศาสตร์ไม่ควรที่จะไปให้คำปรึกษาแก่ผู้กำหนดนโยบาย เนื่องจากว่าคำปรึกษานั้นจะเป็นสิ่งไม่น่าเชื่อถือ (reliable) ในแง่ของการทางวิทยาศาสตร์ นักธุรกิจศาสตร์ต้องสนใจในเรื่องราวที่นำไปสู่ความรู้ที่เป็นวิทยาศาสตร์

ประการที่สาม นักธุรกิจศาสตร์บางกลุ่มมองว่า หากตนเข้าไปศึกษาเรื่องผลกระทบของนโยบายนั้น ตนเองมีความสามารถในการศึกษาวิจัยแค่ไหน ตัวอย่างเช่น สมมุติว่าจะประเมินโครงการระบบน้ำกับสภาพแวดล้อม จำเป็นหรือไม่ที่นักธุรกิจศาสตร์ต้องมีความรู้ความชำนาญในอุตุนิยมศาสตร์ (meteorology) พลสิกรรมและเคมี และหากเป็นดังนั้น นักธุรกิจศาสตร์จะต้องเสียความชำนาญของสาขาวิชาของตนไปและกลับมาเป็นนักศึกษาสภาพแวดล้อมพัฒนา (a bastardized environmentalist) หรือไม่

ในประเด็นหลักนี้แสดงถึงความวิตกกังวลของนักรัฐศาสตร์ ซึ่งกล่าวจะสูญเสียเอกลักษณ์ของสาขาวิชาตน ดังที่นักรัฐศาสตร์อีกท่านหนึ่งได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า การที่นักรัฐศาสตร์หันมาสนใจศึกษานโยบาย ทำให้นักรัฐศาสตร์จำเป็นต้องเรียนรู้แนวโน้มความต้องการของสังคมศาสตร์สาขาอื่น อันจะทำให้นักรัฐศาสตร์กลายมาเป็นนักสังคมวิทยาหรือนักเศรษฐศาสตร์หรือนักพลเมือง หรือนักภูมิศาสตร์ หรือเป็นหลายนักสมกันไป สภาพการณ์นี้ก็เหมือนเมื่อครั้งต้นทศวรรษ 1950 ซึ่งนักรัฐศาสตร์สนใจศึกษาพฤติกรรมทางการเมืองอย่างกว้างขวาง จนทำให้ต้นเองต้องกลายมาเป็นนักจิตวิทยาหรือนักสังคมวิทยา²⁷

ความเห็นในท่านของเดียวกันนี้ นักรัฐศาสตร์อีกท่านหนึ่งซึ่งเป็นบุคคลสำคัญที่ทุ่มเทความสนใจให้แก่การศึกษานโยบาย ได้ชี้แจงข้อบัญชีว่า นักรัฐศาสตร์จะเข้าไปปวดผดของนโยบายต่างๆ เช่น การศึกษา การสาธารณสุข อากาศเป็นพิษ ฯลฯ ได้อย่างไร และในการศึกษา นักรัฐศาสตร์มิต้องอาศัยแนวคิด วิธีการ และการวัดจากศาสตร์สาขาอื่นๆ หรือ ซึ่งก็ไม่เพียงแต่ออาศัยเฉพาะวิชาการทางสังคมศาสตร์เท่านั้น แต่ยังไปประกอบถึงการอาศัยวิทยาและพลเมืองอีกด้วย เมื่อเป็นดังนี้เราจะมั่นใจได้อย่างไร ว่าเราจะไม่ละทิ้งความรู้ความชำนาญของเราระหว่างที่จะกล้ายมานั่นนักเศรษฐศาสตร์สมัครเล่น วิศวกรสมัครเล่น หรือนักชีววิทยาสมัครเล่น²⁸

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีความเห็นที่ต่างกันในส่วนของการหันมาสนใจสาขาวิชาของคนดังที่กล่าวมาข้างต้นนี้ แต่ก็ยังมีนักรัฐศาสตร์อีกหลายคนที่แสดงความเห็นว่า มีความจำเป็นที่ต้องเรียนรู้และอาศัยประโยชน์จากศาสตร์สาขาอื่น ดังเช่น Foss²⁹ ซึ่งเห็นว่า การศึกษานโยบายนั้น นอกจากนักรัฐศาสตร์จะศึกษาในแนวโน้มความต้องการของสังคมศาสตร์ ทางวิชาชีพของนักรัฐศาสตร์ ซึ่งแตกต่างกันอย่างมากเมื่อเทียบกับนักสังคมศาสตร์อื่นๆ เช่น นักเศรษฐศาสตร์ เป็นต้น

ขาดแคลนเหตุผลว่า การที่สถานะทางวิชาชีพของนักรัฐศาสตร์ตกลงเป็นเพียงว่า ประการแรก นักรัฐศาสตร์ไม่ยอมแสดงตัวเองในฐานะผู้ประกอบวิชาชีพรัฐศาสตร์ อีกทั้งสมาคมรัฐศาสตร์ก็ยังทำหน้าที่หนุนช่วยสมาคมในภารกิจการสอนและพัฒนาคุณภาพ ด้วยเหตุนี้ ในสายตาของบุคคลทั่วไป จะมองนักรัฐศาสตร์ว่าไม่ค่อยมีความรู้ความชำนาญ เว้นแต่นักรัฐศาสตร์ด้วยกันเองเท่านั้น สภากาชาด ดังกล่าว อาจเป็น เพราะว่า รัฐศาสตร์มีขอบข่ายเนื้อหาวิชาและแนวทางวิเคราะห์มากมาย เกินไป ส่วนอีกประการหนึ่งนั้น เท่าที่ผ่านมา นักรัฐศาสตร์ให้ความสนใจหรือมีความรู้ในเรื่อง

นโยบายน้อยมาก น้อยเสียจนไม่สามารถอ่านวาย ประโยชน์ให้แก่ผู้จัดทำนโยบาย กล่าวอีกนัย หนึ่งมีนักวิจัยศาสตร์น้อยคนนักที่กล้ากล่าวอย่าง เดิมปากว่า ตนมีความเชี่ยวชาญในด้านนโยบาย ต่างๆ อันเป็นสภาพที่ตรงกันข้ามกับนักเศรษฐศาสตร์ ซึ่งมีความเชี่ยวชาญในนโยบายต่างๆ เช่น นโยบายการคลังสาธารณะ นโยบายการ ขนส่ง นโยบายการเกษตร นโยบายแรงงานฯลฯ

จากเหตุผลและข้อเสนอในการยกสถานะ ทางวิชาชีพของนักวิจัยศาสตร์ ด้วยการหันมา สนใจศึกษาเรื่องนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัว นโยบาย ผู้เขียนได้ซึ่งแนวทางปฏิบัติไว้ว่า จะ ต้องอาศัยความรู้จากศาสตร์สาขาอื่นเข้ามาช่วย ในการศึกษาวิเคราะห์ และในการนักไม่จำเป็น ต้องไปหัวนักล้วนและวิตกังวลว่า เรามิต้องไป เล่นในเกมของผู้อ่อนหักหรือ หักก็ เพราะว่า ใน การวิเคราะห์เรา วิเคราะห์ในกรอบของเรา ที่เราจะไปวิเคราะห์นโยบายบ้าไม่ ก็มิได้ หมายความว่าเราต้องเป็นนักบ้าไม่ไปด้วย ใน ทำนองเดียวกัน นักเศรษฐศาสตร์การเกษตร ก็ไม่จำเป็นต้องเป็นนักการเกษตร หรือนัก สังคมวิทยาที่สนใจศึกษาบัญหาการเคหะก็ไม่ จำเป็นต้องเป็นสถาปนิกไปด้วย

ในลักษณะเดียวกับ Foss นักวิจัยศาสตร์ อีกท่านหนึ่งคือ Lane ก็แสดงความเห็นไว้ว่า เนื่องจากการวิเคราะห์นโยบายเป็นสังคมศาสตร์ ประยุกต์ ดังนั้นนักวิจัยศาสตร์จำเป็นต้องสนใจ

ในศาสตร์สาขาอื่น เพื่อประโยชน์ในการ วิเคราะห์ ทั้งนี้ความสนใจมิได้มายความว่า จะต้องรู้ให้ใกล้เคียงกับผู้ที่อยู่ในศาสตร์นั้นโดย- ตรง แต่ทว่าควรให้รู้ถึงขั้นการวินิจฉัยข้อมูล ของศาสตร์ที่นำมาใช้วิเคราะห์ว่า น่าเชื่อถือหรือ ไม่เพียงไร³⁰

ทั้งความเห็นของ Foss และ Lane ที่ยก มาข้างต้นนี้ กล่าวได้ว่า เป็นความเห็นที่สอด คล้องกับพวgnนโยบายศาสตร์ (Policy scientists) ออย่าง Laswell และ Dror ที่ต้องการให้มี การประสานระหว่างศาสตร์ต่างๆ เพื่อประโยชน์ ในการวิเคราะห์และปรับปรุงนโยบายและระบบ การจัดทำนโยบายให้ดีขึ้น³¹

จากความเห็นที่แตกต่างกันของทั้งสองฝ่าย ตามที่ยกมา โดยฝ่ายหลังยืนยันอย่างชัดเจน ให้วิจัยศาสตร์อาศัยความรู้จากศาสตร์อื่นมาช่วย วิเคราะห์นโยบาย แต่ฝ่ายแรกให้เน้นความรู้ จากรัฐศาสตร์ที่สะสมมาเป็นพื้นฐานในการ วิเคราะห์ ได้แสดงให้เห็นพัฒนาการทางการ ศึกษานโยบายขั้นหนึ่งของรัฐศาสตร์ เพราะข้อ โต้แย้งดังกล่าวอยู่มกก่อให้เกิดความตื่นตัวในการ สะสมความรู้มากยิ่งขึ้น เพื่อพิสูจน์ถึงความ ถูกต้องของแต่ละฝ่าย และที่สำคัญอาจนำมา ซึ่งการศึกษาในลักษณะที่ต่างออกไปดังเช่น แนวโน้มที่เกิดขึ้น นักวิจัยศาสตร์หันมาศึกษา เปรียบเทียบด้วยนโยบายและระบบการจัดทำ นโยบายกันมากยิ่งขึ้น³²

รัฐศาสตร์ไทยกับการศึกษานโยบาย

ในตอนต้นของบทความนี้ ผู้เขียนได้กล่าวมาแล้วว่า ช่วงเวลาที่ผ่านมา วงการรัฐศาสตร์ของไทยได้มีการโต้แย้งระหว่างสำนักคิดต่างๆ อย่างไรกันบ้าง จากเวลานั้นจนมาถึงปัจจุบัน สภาพการณ์ดังกล่าวก็ยังปรากวูญู่ กล่าวคือ เรื่องราวและแนววิเคราะห์ที่นักรัฐศาสตร์ไทย เคยสนใจมาอย่างไร ปัจจุบันก็ยังคงเป็นอยู่อย่างนั้น นักรัฐศาสตร์บางท่านที่สนใจเรื่องความคิดทางการเมือง ปัจจุบันความสนใจยังไม่เปลี่ยนแปลง ในทำนองเดียวกันนักรัฐศาสตร์ท่านอื่นที่สนใจศึกษาสถาบันทางการเมือง หรือบางท่านที่วิเคราะห์พฤติกรรมทางการเมือง ถึงเวลา ก็ยังคงสนใจศึกษาในลักษณะเดิม จะมีการเปลี่ยนแปลงบ้างก็ตรงประเด็นการศึกษาเท่านั้น

เมื่อเป็นดังนี้ จึงไม่เป็นการแปลกเลย ที่จะไม่ค่อยมีผลงานทางวิชาการของนักรัฐศาสตร์ไทยทางด้านนโยบายสาธารณะออกมาก อาจกล่าวได้ว่า งานที่เกี่ยวข้องค่อนข้างมากมีเพียงไม่เกิน 3 เรื่อง เรื่องหนึ่งเป็นงานของสุจิต บุญบงการ ซึ่งศึกษาเปรียบเทียบบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการจัดทำนโยบายสาธารณะ³³ ส่วนอีกสองเรื่องเป็นงานของมนตรี Jenivit Yuktas ซึ่งศึกษาบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการนโยบายสาธารณะ โดยเรื่องหนึ่งเป็นบทบาทของสมาคมการค้า ส่วนอีกเรื่องหนึ่งเป็นบทบาทของครุประชานาถ³⁴

อย่างไรก็ดี งานทางสามัคคี หาได้เป็นงานที่ศึกษาเกี่ยวข้องกับด้านนโยบายหรือผลกระทบของนโยบายไม่ หากแต่เป็นงานทางด้านการมีส่วนในกระบวนการนโยบาย ซึ่งอาศัยแนวคิดหลักของรัฐศาสตร์ไปวิเคราะห์ คือ แนวคิดเรื่องบทบาทและแนวคิดเรื่องกลุ่ม ด้วยเหตุนี้จึงยังไม่อาจกล่าวได้เต็มที่ว่าเป็นงานที่ศึกษาทางด้านนโยบายโดยตรง

สภาพที่กล่าวมานี้เมื่อเปรียบเทียบกับพัฒนาการของการศึกษานโยบายในสหรัฐอเมริกาแล้ว วงการรัฐศาสตร์ไทยยังอยู่ในขั้นต่ำมาก กล่าวคือ ในขณะที่นักรัฐศาสตร์ในสหรัฐอเมริกาเริ่มจากการเสนอแนววิเคราะห์ที่นำไปวังๆ จนมาถึงการศึกษาตัวตนนโยบายและการเปรียบเทียบนโยบาย ทางนักรัฐศาสตร์ไทยกลับมีเพียงสองท่านที่ศึกษาถึงการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย

ประเด็นที่น่าสนใจก็คือว่า การศึกษานโยบายในลักษณะนี้ของนักรัฐศาสตร์ไทย เป็นการศึกษาที่อาศัยแนววิเคราะห์ของสำนักคิด พฤติกรรมศาสตร์ ซึ่งมีการเมืองในแง่ของกระบวนการ และศึกษาถึงตัวการทำทางการเมืองต่างๆ ในแง่ของบทบาทและพฤติกรรมในกระบวนการทางการเมือง เช่น ชนชั้นนำทางการเมืองและสังคม กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมืองฯลฯ อันเป็นแนวการศึกษาที่มีอิทธิพลในวงการรัฐศาสตร์ของไทยในระยะ 10 กว่าปีที่ผ่านมา และเป็นแนวการศึกษาที่มีศักยภาพใน

การนำม่าวิเคราะห์นโยบาย ซึ่งนักวิชาศาสตร์ในสหรัฐอเมริกาที่สนใจในเรื่องนโยบายก็อาศัยศักยภาพดังกล่าวมาใช้ในการศึกษาในนโยบายในตอนเริ่มต้น

อย่างไรก็ตาม นักวิชาศาสตร์ไทยก็หาได้อาศัยศักยภาพดังกล่าวไม่ เว้นแต่นักวิชาศาสตร์สองท่านที่กล่าวมา ประจักษ์พยานที่จะขยายความข้อนี้ให้ชัดเจนขึ้นก็คือ การศึกษาในเรื่องชนชั้นนำและโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่น ซึ่งมีงานที่เด่นมากอยู่ 2 เรื่อง เรื่องแรกเป็นงานของจกรฤทธิ์ นรนติผุดุงการ³⁵ ส่วนอีกเรื่องเป็นงานของระดม วงศ์นอม ทั้งสองเรื่องนั้น แม้ว่าจะเป็นงานที่ช่วยให้เราทราบว่าโครงสร้างผู้นำในท้องถิ่น และมีปัจจัยใดบ้างที่เกื้อหนุนเต่าท่วงท่ายไม่ให้ภาพพฤติกรรมนโยบายของชนชั้นนำได้ดีนัก กล่าวคือไม่ได้วิเคราะห์อย่างชัดเจนว่าโครงสร้างใดได้ให้โครงสร้างผลประโยชน์ในนโยบายต่างๆ และในลักษณะอย่างไร ที่สำคัญ ยังไม่มีโครงสร้าง ที่จะผลิตผลงานในลักษณะนี้ออกมากอิก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาที่ก้าวไปไกลด้วยวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำท้องถิ่นกับการก้าวไปสู่การมีส่วนร่วมในโครงสร้างอำนาจและดีบูติคัต ที่จะเป็นประเด็นที่น่าศึกษา เพื่อที่จะเข้าใจถึงกระบวนการเมืองและนโยบายของไทยในระยะที่กำลังพัฒนาไปสู่ประชาธิปไตยระบบรัฐสภา ที่ต้องอาศัยความสนับสนุนจากประชาชนในท้องที่ต่างๆ

เป็นที่น่าสังเกตอีกว่า การศึกษาของพวกสำนักพัฒนารัฐธรรมศาสตร์ของไทยส่วนใหญ่นั้น จะมุ่งไปที่บัญชาการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาทางการเมือง ซึ่งก็หมายความว่า การวิเคราะห์ตัวกรำทำทางการเมืองในกระบวนการทางการเมือง จะวิเคราะห์ในแง่มิติของผู้กระทำให้เกิดหรือผู้ที่ร่วงรังการพัฒนาทางการเมือง หรือวิเคราะห์ในแบบทบทวนและพัฒนาของตัวกรำทำทางการเมืองในกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เช่น ทหารกับการพัฒนาทางการเมือง พรรคการเมืองกับการพัฒนาทางการเมือง และระบบราชการกับการพัฒนาทางการเมือง เป็นต้น พร้อมกันนี้ การศึกษายังครอบคลุมไปถึงความสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรม กับตัวแปรทางการเมืองซึ่งมีผลต่อการพัฒนาทางการเมือง เช่น วัฒนธรรมทางการเมืองกับการพัฒนาทางการเมือง เป็นต้น³⁷

จากการศึกษาที่เน้นมิติของการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนา ซึ่งทั้งหมดนั้นเป็นพวกที่อาศัยแนวคิดเรื่องกระบวนการเปลี่ยนรูปไปสู่สภาวะความทันสมัย (modernization) เป็นพันฐานการวิเคราะห์ ดังนั้น พวกนี้จึงให้ความสำคัญต่อความเป็นระบบที่เป็นทางการเมืองหรือเสถียรภาพทางการเมือง จนก่อให้เกิดฐานคติที่ว่า นโยบายของประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านเศรษฐกิจ จะประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลว ขึ้นอยู่กับเสถียรภาพทางการเมือง ดังจะเห็นได้

จากข้อโน้มตีของนักรัฐศาสตร์ต่อแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของไทยที่ผ่านมาว่า ขาดแผนพัฒนาทางการเมือง เป็นแผนที่มีส่วนทำให้เกิดสภาวะความไม่เสถียรภาพทางการเมือง อันเป็นประเด็นโต้แย้งของนักเศรษฐศาสตร์ ในทำนองที่ว่า คำนึงแต่ความเป็นเหตุเป็นผลทางเศรษฐศาสตร์ (economic rationality) โดยไม่คำนึงถึงความเป็นไปได้ทางการเมือง (political feasibility)³⁸ ด้วยเหตุนี้ นักรัฐศาสตร์กลุ่มนี้ จึงเสนอให้มีการพัฒนาทางการเมือง โดยเสนอให้มีการจัดระเบียบการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยผ่านกลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง ตลอดจนการพัฒนากลไกบริหารของกระบวนการ การจัดทำนโยบายและการปฏิรูประบบราชการ เป็นต้น⁴⁰

อย่างไรก็ตาม แม้ว่านักรัฐศาสตร์กลุ่มนี้ จะมีฐานคิดและข้อเสนอดังที่กล่าวมา แต่ทว่า พวknักท้าที่มีความเข้าใจในเรื่องกระบวนการนโยบายและตัวนโยบายเศรษฐกิจอย่างเพียงพอ ไม่ แท้ที่จริงความรู้ความเข้าใจที่พวknี้มีอยู่ อาศัยแต่เพียงการอ่านและฟังผลงานของนักเศรษฐศาสตร์ไม่ตื้น กับอาศัยจากข้อมูลที่ปรากฏในหนังสือพิมพ์และวารสารจำนวนหนึ่ง เท่านั้น ด้วยเหตุนี้才อุกอาจว่าอย่างที่ยกมาจึงไม่มี หนทางกับเพียงพอในการพิสูจน์ให้เห็นว่าเป็นไปตามข้อกล่าวอ้างนั้น

เพื่อจะขยายภาพให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ผู้เขียน จึงครีซ็อกว่าในเรื่องวิเคราะห์นโยบายเศรษฐกิจ

โดยดูจากแหล่งข้อมูลที่กล่าวมานั้น นักรัฐศาสตร์จะทราบแต่เพียงข้อมูลกว้างๆ ว่า นโยบาย กกล่าวไว้อย่างไรบ้าง ที่ผ่านมาทำไปได้แค่ไหน เพียงไร แต่ทว่าจะไม่ทราบข้อมูลในรายละเอียด ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยความพยายามเป็นอย่างมาก ที่สำคัญ นักรัฐศาสตร์ต้องมีกรอบแนวคิดในการจัดระเบียบข้อมูล ทั้งในแง่กระบวนการนโยบายและตัวนโยบาย ทั้งนี้การวิเคราะห์ ต้องแยกเป็นกรณี เช่น นโยบายการเกษตร นโยบายแรงงาน นโยบายการพลังงาน ฯลฯ แล้วจึงอาศัยผลการวิเคราะห์ดังกล่าวประมาณ เข้าด้วยกัน เพื่อเป็นฐานในการวิเคราะห์ความสมพันธ์ระหว่างนั้นจัดทางเศรษฐกิจและสังคม กับเสถียรภาพทางการเมือง ซึ่งในกรณีอย่างนี้ จะสังควรยิ่งขึ้นหากว่า นักรัฐศาสตร์ทั้งหลาย ต่างสนใจหันมาศึกษาในเรื่องนโยบายมากยิ่งขึ้น อันเป็นลักษณะของการช่วยกันสะสมข้อมูล

จากที่กล่าวมาข้างต้น หากจะมาวิเคราะห์ ถึงสาเหตุที่ว่า ทำไม่นักรัฐศาสตร์ไทยจึงให้ความสนใจในเรื่องนโยบายกันน้อยเกินไป เราคงพอแยกแยะได้หลายประการ ประการแรก ขาดการติดตามการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในวงการรัฐศาสตร์ของสหรัฐอเมริกา ทั้งนักเป็น เพระว่า บางคนหยุดความสนใจของตนไว้แค่ ตัวราชเคียงเรียนมาและที่เคยสอนในชั้นเรียน เท่านั้น บางคนก็รับงานสอนหลักวิชา ต้องใช้เวลาส่วนใหญ่กับวิชาที่ตนรับผิดชอบ จนไม่

มีเวลาเหลือพอที่จะมาติดตามความก้าวหน้าใน
วงวิชาการ หรือไม่บางคนก็ใช้เวลาส่วนใหญ่
ไปทำงานกับองค์การนอกรัฐบาล หรือ
เพิ่มพูนรายได้ นอกจากนี้จากการได้รับจากการ
ประกอบอาชีพหลัก หรืออย่างบางคนก็ต้องรับ^{เพื่อ}
ผิดชอบในงานบริหารซึ่งเป็นภาระที่เบียดเบี้ยน
เวลาที่จะหุ่นเหี้ยวกับวิชาการไปมากเลยที่เดียว

ในประการต่อมา เป็นเหตุผลที่ต่อเนื่อง
จากประการแรกกล่าวคือ การที่นักวิชาศาสตร์
ส่วนใหญ่ไม่ให้ความสำคัญต่อการศึกษานโยบาย
ดังนั้น หนังสือและวารสารที่ถูกสั่งเข้ามายัง
ห้องสมุด จึงเกี่ยวข้องกับสาขาวิชานี้เสียเป็นส่วน
ใหญ่ เช่น ความคิดทางการเมือง การเปลี่ยน-
แปลงและการพัฒนาทางการเมือง และการเมือง
เปรียบเทียบ เป็นต้น ในส่วนที่เป็นเรื่องราว
เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้นมีเพียงส่วนน้อย ประ-
จักษ์พยานที่ดีที่สุด เห็นจะได้แก่ ห้องสมุด
ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทั้งห้องสมุดกลาง
และห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ ไม่ปรากฏว่าได้
เป็นสมาชิกวารสารที่ตีพิมพ์ผลงานด้านนโยบาย
โดยตรง เช่น *Policy Studies Journal, Policy
Analysis, Policy Science, Public Interest,*
Public Policy เป็นต้น

สำหรับเหตุผลประการสุดท้าย กล่าวได้ว่า
การที่นักวิชาศาสตร์ส่วนใหญ่ไม่ให้ความสนใจ
ต่อการศึกษานโยบายส่วนหนึ่ง ประกอบกับการ
ที่นักสังคมศาสตร์ของไทยขาดการร่วมมือประ-

ษานงานซึ่งกันและกันในการศึกษาเรื่องราว
หรือปรากฏการณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง มีผลทำให้
วงการสังคมศาสตร์ไม่สามารถก้าวไปไกลจน
กระทั่งสามารถจัดตั้งสถาบันศึกษาวิจัยเฉพาะใน
ด้านนโยบายสาธารณะขึ้นมา แม้ว่าในระยะ
หลังจะมีข่าวอุบกาว่า ทางสถาบันบัณฑิตพัฒนา-
บริหารศาสตร์มีความพยายามที่จะจัดตั้งสถาบัน
ลักษณะนอกรัฐ หรืออย่างมหาวิทยาลัยธรรม-
ศาสตร์ก็มีโครงการจัดตั้งสถาบันนโยบายสা-
ชาระณะและยุทธศาสตร์ศึกษาขึ้นมา แต่ทั้งสอง
โครงการนี้ยังไม่เป็นรูปร่างทั้งดัง

เมื่อเป็นดังนี้ สภาพการณ์ที่เป็นอยู่จึงเป็น
สภาพที่ขาดองค์กรในการกระตุ้นและประสาน
งานในการศึกษานโยบาย ซึ่งก็หมายความว่า
ไม่มีเงินทุนและทรัพยากรที่จะหุ่นเหี้ยแก่การ
ศึกษาด้านนี้โดยตรง ด้วยเหตุนี้ เหตุผลประการ
ที่สามจึงเป็นเหตุผลของการขาดแรงจูงใจและ
ความสนใจที่จะขยายการศึกษาด้านนี้ให้กว้าง
ออกไป

ทั้งลักษณะและสาเหตุของปัญหาตามที่
กล่าวมา ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องหาทาง
แก้ไข ซึ่งมีแนวทางอยู่หลายประการ ประการ
แรก นักวิชาศาสตร์ต้องสนใจติดตามความก้าว
หน้าในการศึกษานโยบายให้มากยิ่งขึ้น ประการ
ที่สอง ต้องเสนอให้ห้องสมุดจัดทำตำราและ
วารสารด้านนโยบายมาเพิ่มเติมให้มากกว่าที่เป็น
อยู่ ประการที่สาม เพื่อความสะดวกแก่นักศึกษา
ดังนั้น จะต้องมีการผลิตตำราประกอบการศึกษา

ขึ้นมา ทั้งที่เป็นลักษณะแนวคิดในการวิเคราะห์ และที่เป็นลักษณะการรวบรวมกรณีศึกษาต่างๆ พร้อมกันนี้ ก็ต้องมีการทำการวิจัยเพื่อสะสมองค์ความรู้ ซึ่งในการนี้ ก็แล้วแต่ความสนใจของแต่ละคน ว่าจะศึกษาในแนวรัฐศาสตร์ที่เน้นตัวกรุงทำ ปัจจัยกำหนดนโยบายและองค์การที่จัดทำและนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือจะศึกษาในแนวนโยบายศาสตร์ที่ให้ความสำคัญของการประสานความรู้ระหว่างศาสตร์ต่างๆ หรืออาจก้าวไปไกลถึงการศึกษาเบรียบเที่ยวนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้

ในประการสุดท้าย จะต้องผลักดันให้มีสถาบันที่ศึกษาด้านนโยบายโดยเฉพาะขึ้นมาเพื่อจะได้เป็นศูนย์กลางในการเก็บรวบรวมข้อมูลและให้บริการด้านการแลกเปลี่ยนความรู้ และด้านเงินทุนวิจัยแก่ผู้ที่ศึกษาด้านนี้โดยตรง

เท่าที่กล่าวมาทั้งหมด ผู้เขียนอยากจะสรุปไว้ในตอนท้ายนี้ว่า การที่ผู้เขียนเรียกร้องให้นักรัฐศาสตร์หันมาสนใจศึกษานโยบายสาธารณะให้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่นั้น มิได้หมายความว่าผู้เขียนจะคัดค้านผู้ที่ศึกษาตามแนวเดิม แม้กระแทกผู้เรียกร้องให้ “ทวนกระแส” ก็ตามที่สำคัญ ผู้เขียนมิได้หวังเลยว่า การศึกษาในลักษณะนี้จะเป็นหนทางที่นำนักรัฐศาสตร์ให้ไปใกล้ชิดผู้มีอำนาจทางการเมืองหรือผู้ตัดสินใจนโยบายอย่างทัดเทียมกับนักสังคมศาสตร์สาขาอื่นเช่น นักเศรษฐศาสตร์ หากแต่ผู้เขียนต้องการให้วาระรัฐศาสตร์ไทยได้ขยายพรหมแดนแห่งความรู้ให้กว้างขึ้นกว่าเดิม กล่าวคือ ให้เข้าใจการเมืองในแง่มุมนโยบายเพิ่มขึ้นจากการเข้าใจการเมืองจากแง่มุมอื่น ดังสภาพที่เป็นอยู่อย่างน้อยก็คงช่วยให้เราเข้าใจบัญชาของสังคมมากขึ้นกว่าเดิมอย่างแน่นอน ■

เชิงอรรถ

¹ ลิจิต ชื่อเวคิน, การเมืองกรุงเทพฯของไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สามศาสตร์, 2528), บทที่ 4.6 “บทบาทของนักรัฐศาสตร์ในการพัฒนาประเทศไทย”, หน้า 573-578.

² ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์, บทวิจารณ์หนังสือของ Chalmers Johnson, MITI and the Japanese Miracle : The Growth of Industrial Policy, 1925-1975. (Stanford, California : Standford University Press, 1982) ใน รัฐศาสตร์สาร ปีที่ 9 ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2526), หน้า 201-202.

³ ข้อวัฒน์ สถาอ่อนนท์, “รัฐศาสตร์ทวนกระแส” ใน รัฐศาสตร์สาร ปีที่ 9 ฉบับที่ 1 (มกราคม-เมษายน 2526), หน้า 1-50.

⁴ โปรดดูบทความต่างๆ ใน สมบัติ จันทร์วงศ์ (บรรณาธิการ), รัฐศาสตร์ : สถานภาพและพัฒนาการ (กรุงเทพมหานคร : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2521).

⁵ Cf. Stuart S. Nagel, “Introduction” in Nagel (ed.), Policy Studies and the Social Science (Massachusetts : Lexington Books, 1975), p.xiv.

⁶ ផ្សេងៗនៃវិទ្យាល័យដែលបានរៀបចំ Albert Somit and Joseph Tanenhaus, *The Development of American Political Science* (Boston : Allyn and Bacon, Inc., 1967); and Dwight Waldo, "Political Science : Tradition, Discipline, Profession, Science, Enterprise" in Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby (ed.), *Handbook of Political Science Vol. I* (Massachusetts : A-W, Publishing Com., 1975), pp. 1-130.

⁷ Cf. John G. Grumm, "The Analysis of Policy Impact" in Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science Vol. 6 — Policies and Policy Making* (Massachusetts : Addison-Wesley Publishing Co., 1975), pp. 399-401; and Thomas Cook et. al, "Empirical Methods" in Stuart S. Nagel (ed.), *Policy Studies in America and Elsewhere* (Massachusetts : Lexington Books, 1975), p. 19.

⁸ Phillip O. Foss, "Policy Analysis and the Political Science Profession" in Nagel (ed.), *Policy Studies and the Social Science*, pp. 275-276.

⁹ (New York : Harper and Brothers, 1953)

¹⁰ (New Haven : Yale University Press, 1950)

¹¹ (Standford : Standford University Press, 1951)

¹² (Chicago : Rand-McNally, 1966)

¹³ (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1972)

¹⁴ (San Francisco, Calif : Chandler, 1968)

¹⁵ (Belnaont, Calif : Wadsworth, 1970)

¹⁶ (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1968)

¹⁷ (Chicago : Rand-McNally, 1969)

¹⁸ (Chicago : Markham, 1968)

¹⁹ (Chicago : Markham, 1970)

²⁰ (Columbus, Ohio : Charles E. Merrill, 1972)

²¹ *Politics, Economics and the Public.*

²² Ira Sharkansky, "Environment, Policy, Output and Impact and Impact : Problems of Theory and Method in the Analysis of Public Policy" in Sharkansky (ed.), *Policy Analysis in Political Science*, pp. 61-79.

²³ Richard Hofferbert, "Ecological Development and Policy Change" in Sharkansky (ed.), *Ibid*, pp. 149-168.

²⁴ David Easton, *A Framework for Political Analysis* (Englewood Cliffs: N.J.:Prentice-Hall, Inc., 1968); and *A System Analysis of Political Life* (N.J. John Wiley & Sons, 1965).

²⁵ ព័ត៌មានខាងលើ បញ្ជាក់នៅលើ Ira Sharkansky (ed.), *Policy Analysis in Political Science*; Thomas R. Dye and Virginia Gray (eds.), *The Determination of Public Policy* (Massachusetts : Lexington Book, 1980); John Kincaid (ed.), *Political Culture, Public Policy and the American States* (Philadelphia : Publishers Books, 1982); and Valerie Bunee, *Do New Leaders Make A Difference? Executive Succession and Public Policy Under Capitalism and Socialism* (N.J. : Princeton University Press, 1981).

- 26 Cook et.al, "Empirical Research Method" in Nagel (ed.), *Policy Studies in America and Elsewhere*, pp. 20-21.
- 27 Theodore J. Lowi, "What Political Scientists Don't Need to Ask about Policy Analysis" in Stuart S. Nagel (ed.), *Policy Studies and the Social Science*, pp. 267-268.
- 28 Thomas R.Dye, "Policy Analysis and Political Science : Somes Problem at the Interface" in Nagel (ed.), *Ibid*, pp. 283.
- 29 Foss. "Policy Analysis and the Political Science Profession" in Nagel (ed.), *Ibid*, pp. 276-279.
- 30 Robert Lane, "Social Science Research and Public Policy" in Nagel (ed.), *Ibid*, pp. 287-288.
- 31 Harold D. Lasswell, "The Policy Orientation" in Daniel Lerner and Harold D. Lasswell (ed.), *The Policy Science* (California : Standford University Press, 1951), pp. 3-15.; and Yehezkel Dror, "General Policy Science" in Nagel (ed.), *Policy Studies in America and Elsewhere*, pp. 3-16.
- 32 ໂປຣດູ Cook et.al., "Empirical Research Methods" in Nagel (ed.), *Ibid*, pp. 24-29; Richard Rose, "Comparative Public Policy" in Nagel (ed.), *Ibid*, pp. 51-67; and Douglas E.Ashford (ed.), *Comparing Public Policies : New Concepts and Methods* (Beverly Hill : SAGE Publications, Inc., 1978).
- 33 ສຸຈົດ ບໍລິບົງກາຣ, ນທບາກຂອງສການຕີມັງຄູ່ຕີ (ກຽງເຖິງມານຄຣ : ເຈົ້າພະຍາກາຣພິມພົດ, 2526).
- 34 Montri Chenvidyakarn, "Political Control and Economic Influence A Study of Trade Associations in Thailand" (Ph.D.Dissertation: University of Chicago, 1979); ມນຕວ່າ ເຈນວິທີກົາກ, ຄຽງນະຫາວັດ : ນທບາກກາຣຕ່ອງສູ່ທ່າງກາຣເນື່ອງ (ກຽງເຖິງມານຄຣ : ສຳນັກພິມພົມທ້າວຍທາລີ່ຫຍຽມຄາສຕ່ວ, 2528).
- 35 ຈັກກອງຄູ່ຄົມ ນະນິຕີຜົດກາຣ, ບຸກຄລ້ອນໜໍາ ໂຄງສວ້າງແກ່ງອໍານາຈແລກກາຣເນື່ອງໃນຫຼຸມຫນາໄກຍ (ກຽງເຖິງມານຄຣ : ສຳນັກວິຈັບສັດບັນບັນຫີທີພັດທິນບວກທາຮາຄາສຕ່ວ, 2513).
- 36 Radom Wongnom, "Opinion Leadership and The Elite in Rural Thailand : A Case Study of Two Villages" (Ph.D. Dissertation, University of California, Los Angellis, 1980)
- 37 ຕັ້ງອ່າງເຊັ່ນ ຂໍບ້ອນນັ້ນຕີ ສຸມຸກລົງ, ປະຈາບີ/ໄກຍ ສັກຄນນິຍມ ຄອນມິວນິຕີຕີ ກັບກາຣເນື່ອງໄກຍ (ກຽງເຖິງມານຄຣ : ໂຮງພິມພົດມະເນົຣ, 2519), ກາຣເນື່ອງກາຣເປົ້າຢືນແປລັງທາງກາຣເນື່ອງໄກຍ (ກຽງເຖິງມານຄຣ : ຄະວິງຄາສຕ່ວ, ຈຸ່າລາງກຣົມໝໍທ້າວຍທາລີ່, 2520), ກາຣເນື່ອງກັບກາຣນົກທາຣ (ກຽງເຖິງມານຄຣ : ວັດວິນທີກາຣພິມພົດ, 2522); ດີ່ຈົດ ຊົ່ວເວັນ (ບຣຣະນາທີກາຣ), ກາຣພັດທາກາຣເນື່ອງໄກຍ (ກຽງເຖິງມານຄຣ : ແພວ່ພິທຍາ, 2519), ກາຣເນື່ອງກາຣປົກກອງໄກຍ; ການລາ ສຸຂພານີ້ ແລະ ວຸ່ລົງທຶນ ມລສົດປີ (ບຣຣະນາທີກາຣ), ຖທກກັບກາຣເນື່ອງ : ວິເຄຣະຫີ່ເປົ້າຢືນເທິ່ນ (ກຽງເຖິງມານຄຣ : ສາມາຄົມສັງຄົມຄາສຕ່ວແໜ່ງປະເທດໄກຍ, 2523); ພຣະກັດ ຜ່ອງແພົ້ວ ແລະ ພຣະກັດ ຈົ່ງໄກຣຄວີ (ບຣຣະນາທີກາຣ), ວັດນະຮຽມທາງກາຣເນື່ອງຂອງໄກຍ (ກຽງເຖິງມານຄຣ : ສາມາຄົມສັງຄົມຄາສຕ່ວແໜ່ງປະເທດໄກຍ, 2524); ແລະ ອໂລນທັບ ວັດນາພວ (ບຣຣະນາທີກາຣ), ກາຣເນື່ອງໄກຍຢູ່ຄິມ' (ກຽງເຖິງມານຄຣ : ສຳນັກພິມພົດພິທຍາ, 2527).
- 38 ຕັ້ງອ່າງເຊັ່ນ ຄວາມເຫັນຂອງລົງຈິຕ ຊົ່ວເວັນ, ກາຣເນື່ອງກາຣປົກກອງຂອງໄກຍ, ທັນ້າ 573-578. ແລະ ຖິນພັນຕີ ນາຄະຕະ, "ແພນພັດທາກາຣເນື່ອງແລກກາຣນົກທາງອ່ານຸຍາຍ" ໃນຄະເວລາງົງຄາສຕ່ວ ມໍາຫວິທາລີ່ ຮຽມຄາສຕ່ວ, ແພນ 5 : ປົງປົງ/ເຄຣມຢູ່ກົດ? (ກຽງເຖິງມານຄຣ : ເອກສາງນທຄວາມປະກອບກາຣສັ້ນມາທາງຈົ່າກາຣປະຈຳປັບ, 2525), ທັນ້າ 1-3.

39 การวิเคราะห์อย่างดีเบื้องในประเด็นนี้ ปรากฏในบทความของ Montri Chenvidyakarn, “On Political Feasibility : The Role of Political Scientists in the Planning and Policy Process” (Paper presented at a seminar on “The National Development of Thailand : Economic Rationality and Political Feasibility”, September 6–7, 1983, at Thammasat University.).

40 ตัวอย่างเช่น ข้อเสนอของ ชัยอนันต์ สุกุลวัฒน์, “แนวคิดและมาตรการในการเสริมสร้างบทบาทของกลุ่มในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย” (เอกสารนำเสนอ, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526); ลิขิต ชื่อเวศน์ พรรคกการเมืองและการพัฒนาการเมือง (กรุงเทพมหานคร, รายงานเสนอต่อสมาคมนักวิชาชีวะ มหาวิทยาลัยไทย, 2525) : และทินพันธ์ นาคะตะ, “การพัฒนาสถาบันทางการเมืองการบริหารไทยในทศวรรษ 1980” ใน อินทัย วัฒนาพร (บรรณาธิการ), การเมืองไทยยุคใหม่ หน้า 325–380.

เพื่อชีวิตรอปูรณะรัตน์

อ่าน

งานไม่รู้โดย

สุชาติ สวัสดิ์

บรรณาธิการบริหาร