

นโยบาย สาธารณศึกษา: ทางเลือกของรัฐธรรมนูญไทย

อโนทัย วัฒนาพร

ในขณะที่นักรัฐศาสตร์คนสำคัญของไทยท่านหนึ่ง ได้เรียกร้องให้นักรัฐศาสตร์เข้าไปมีบทบาทในการวางแผนการพัฒนาการเมืองเพื่อเติมส่วนที่ขาดหายไปในการวางแผนพัฒนาประเทศ ซึ่งตามปกติผู้มีบทบาทสำคัญจะเป็นนักเศรษฐศาสตร์ ซึ่งเน้นแต่การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเท่านั้น โดยที่จจะเลียบจ้ยด้านการเมืองไปเสีย¹ นักรัฐศาสตร์อีกท่านหนึ่งกลับเสนอให้นักรัฐศาสตร์ไทยหันมาสนใจศึกษาเรื่องนโยบายสาธารณะแทนการศึกษาด้านการพัฒนาการเมือง ซึ่งระยะหลังการศึกษาเรื่องนโยบายเป็นที่สนใจของนักรัฐศาสตร์อเมริกัน และเฉพาะของไทยเองก็มีผู้ศึกษาเพียงไม่กี่คน²

จากประเด็นโต้แย้งที่ยกมากล่าวอ้างข้างต้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า เป็นประเด็นที่น่าสนใจ โดยเฉพาะข้อเรียกร้องของฝ่ายหลัง ที่ดูประหนึ่งต้องการให้รัฐศาสตร์ไทย “ตามกระแส” ให้ทันอันเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในขณะที่นักรัฐศาสตร์รุ่นใหม่ท่านหนึ่งเสนอให้ “ทวนกระแส” ซึ่งหมายความว่าการศึกษาที่เน้นที่ตัวมนุษย์ โดยตั้งคำถามในทางปรัชญาเป็นพื้นฐาน³ อันเป็นความเห็นล่าสุด หลังจากที 8-9 ปีผ่านมา ได้มีการถกเถียงกันในหมู่นักรัฐศาสตร์ไทยในเรื่องขอบเขตและแนวการศึกษา⁴

เมื่อพิจารณาตามข้อเสนอต่าง ๆ ผู้เขียนเองมีความเห็นสอดคล้องกับท่านที่เสนอให้นักรัฐ-

ศาสตร์หันมาสนใจเรื่องนโยบาย ทั้งนี้ก็เพราะว่า ความเห็นของฝ่ายที่เสนอให้นักรัฐศาสตร์เข้าไปมีบทบาทด้านการวางแผนพัฒนาการเมืองนั้น เราคงจะเห็นแล้วว่า แท้ที่ผ่านมา วิชาการด้านการพัฒนาการเมืองของไทย ก็เสนอความเห็นได้ไม่มากไปกว่าการสร้างเสถียรภาพของระบอบประชาธิปไตย โดยที่ให้ความสนใจในเรื่องโครงสร้างอำนาจและระบบและพฤติกรรมของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารน้อยมาก ประการสำคัญ ความเห็นนี้ทำให้นักรัฐศาสตร์ต้องเข้าไปใกล้ชิดกับอำนาจรัฐ ทั้งที่ฝ่ายอำนาจรัฐเองกลับให้ความสนใจในตัวนักรัฐศาสตร์น้อยมาก เพราะอย่างน้อยก็ไม่สามารถตอบคำถามนโยบายได้ชัดเจน ถ้าเทียบกับนักสังคมศาสตร์อื่นเช่น นักเศรษฐศาสตร์ ส่วนอีกประการหนึ่งเรื่องเสถียรภาพเป็นเรื่องนามธรรมและระบุลงไปชัดเจนไม่ได้ว่าจะเกิดปัญหานี้เมื่อไหร่ ประเด็นเหล่านี้จะกล่าวถึงอย่างละเอียดอีกทีหนึ่งในตอนต่อไป

ในส่วนของฝ่ายที่เน้นการตั้งคำถามพื้นฐานที่ว่า สังคมที่ดีควรจะเป็นอย่างไร รัฐที่ยุติธรรมควรจะเป็นอย่างไร ก็ยังเป็นฝ่ายที่น่าสนใจ เพราะว่าการศึกษากับมนุษย์นั้น สังคมศาสตร์ ไม่อาจปลอดจากอุดมการณ์ได้ การตั้งคำถามเช่นนี้จะช่วยถ่วงรั้งให้นักสังคมศาสตร์หันกลับมาสนใจเรื่องความดีงาม ความยุติธรรม ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับมนุษย์ แทน



ที่จะเน้นแต่การสร้างทฤษฎีแต่เพียงอย่างเดียว แต่ถึงกระนั้นก็ตาม การสนใจแต่เพียงส่วนนี้ส่วนเดียวก็จะทำให้นักรัฐศาสตร์เข้าใจการเมืองน้อยมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จะได้เข้าใจความสำคัญของระบบการเมืองต่อการกำหนดนโยบาย

รัฐศาสตร์กับการศึกษานโยบาย

ในบรรดาวิชาการทางสังคมศาสตร์ ไม่ว่าจะประวัติศาสตร์ สังคมวิทยา มานุษยวิทยา เศรษฐศาสตร์ หรือกฎหมาย ดูเหมือนว่า รัฐศาสตร์จะเป็นแขนงวิชาที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานโยบายมากที่สุด ทั้งนี้ก็เพราะว่ารัฐศาสตร์นั้นเป็นวิชาที่ศึกษาเกี่ยวกับการปกครองและการเมือง⁵ ซึ่งก็หมายถึงการศึกษาในภาคสาธารณะ อันเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคนส่วนใหญ่ โดยพิจารณาไปที่กลไกและพฤติกรรมทางการเมืองที่มีส่วนสำคัญในการกำหนดและนำนโยบายไปปฏิบัติ จะต่างก็ตรงที่ว่า ในยุคสมัยที่ต่างกัน การศึกษานโยบายจะมีจุดเน้นที่ต่างกัน

ในยุคแรกที่มีการศึกษาการเมือง การศึกษาจะมุ่งไปที่ประเด็นคำถามที่ว่า รัฐที่ดีเป็นอย่างไร สังคมที่ดีเป็นอย่างไร ผลประโยชน์สาธารณะคืออะไร และใครควรเป็นผู้กำหนดผลประโยชน์สาธารณะ ฯลฯ พอยุคต่อมาประเด็นคำถามจะเปลี่ยนมาที่โครงสร้างของรัฐ รูปแบบของการปกครอง และกฎหมายมหาชน และหลังจากนั้นก็จะเป็น ยุคที่เรียกว่า “พฤติกรรมศาสตร์” ซึ่งเป็นการศึกษาที่เน้นตรงบทบาทและพฤติกรรมทางการเมือง โดยใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์ อันเป็นการศึกษาที่เน้นตรงกระบวนการทางการเมืองและตัวกระทำทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นชนชั้นนำ กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง ฯลฯ แต่ต่อมา สำนักคิดนี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าศึกษาแต่สิ่งที่สามารถใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์ ไม่สนใจปัญหาของสังคมและไม่เสนอแนะทางออกให้แก่สังคม พวกนี้เห็นว่ารัฐศาสตร์ควรสนใจเรื่องนโยบาย⁶

จากที่กล่าวมาถึงแนวการศึกษาของรัฐศาสตร์ข้างต้น ซึ่งแม้จะแสดงถึงพัฒนาการทางการศึกษา แต่ประเด็นเหล่านี้ก็ยังเป็นที่โต้แย้งกันอยู่ในปัจจุบันและต่างฝ่ายก็ศึกษาตามแนวทางของตน

สิ่งที่ควรสนใจก็คือว่า แนวการศึกษาที่เอ่ยมานี้ต่างก็มีจุดเน้นที่เกี่ยวกับการศึกษานโยบายที่ต่างกัน แนวทางแรกเกี่ยวข้องกับตรงที่การพูดถึงสิ่งที่ดีหรือนโยบายที่ดีสำหรับมนุษย์และสังคม แนวทางที่สองเน้นตรงโครงสร้าง

หรือกลไกที่เป็นทางการในการจัดทำและนำนโยบายไปปฏิบัติ แนวทางที่สามเน้นตรงพฤติกรรมและกระบวนการนโยบาย และแนวทางที่สี่พยายามที่จะให้มีการศึกษาด้านนโยบาย

เพื่อให้สิ่งที่กล่าวมาชัดเจนยิ่งขึ้น ผู้เขียนอยากจะขอชี้ถึงจุดสนใจที่สำคัญของแต่ละแนวการศึกษาดังนี้คือ แนวปรัชญาเน้นตรงเป้าหมายสังคม โดยถกเถียงถึงปัญหาและความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ พวกนี้พยายามเข้าใจมนุษย์ โดยดูว่ามนุษย์คิดและทำอะไร ดังนั้น การศึกษาจึงสนใจที่ความคิดของบุคคลที่วิเคราะห์และเสนอทางออกให้แก่สังคม

ส่วนแนวสถาบันนิยมนั้นสนใจที่โครงสร้างอำนาจของรัฐ พวกนี้จะดูที่รูปแบบของรัฐบาลรูปแบบการปกครอง ปัญหาการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ ดังนั้นการศึกษาจึงเน้นตรงกฎหมายมหาชนเป็นหลัก ทั้งนี้ส่วนหนึ่งจะดูปัญหาโครงสร้างอำนาจ เพื่อเสนอแนวทางปฏิรูปหรือเปลี่ยนแปลงโครงสร้างให้เหมาะสม

สำหรับอีกแนวหนึ่ง คือ แนวพฤติกรรมนิยมนั้น พวกนี้จะเน้นตรงการเมืองเปรียบเทียบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาการเมือง นอกไปจากนี้ก็สนใจในเรื่องกลุ่มผลประโยชน์และโครงสร้างอำนาจชุมชน จนนำไปสู่การโต้แย้งระหว่างสำนักคิดชนชั้นนำกับสำนักคิดพหุนิยม

ส่วนเรื่องอื่นๆ ที่สำนักนี้สนใจอีก ก็เป็นเรื่องพรรคการเมือง พฤติกรรมการเลือกตั้ง บทบาทและพฤติกรรมของสถาบันนิติบัญญัติ

กับบทบาทของระบบราชการในกระบวนการทางการเมืองและนโยบายสาธารณะ

ทางด้านแนวการศึกษาสุดท้ายนั้น พวกนี้สนใจในเรื่องปัญหาของสังคม โดยเสนอให้วิเคราะห์และแนะทางออกในการแก้ปัญหา พวกนี้เห็นว่าแนวการศึกษาแบบพฤติกรรมศาสตร์นั้นเนื่องจากยึดมั่น Value free ดังนั้นจึงทำให้ละเลยปัญหาของสังคมไป ทั้ง ๆ ที่แท้ที่จริงแล้วนักสังคมศาสตร์สามารถปลอดจากค่านิยมอยู่แล้ว ด้วยเหตุนี้พวกนี้จึงเรียกร้องให้สนใจในเรื่องตัวนโยบายอย่างจริงจังและชี้ว่านักรัฐศาสตร์ควรพร้อมที่จะผูกมัดตัวเองในสิ่งที่เห็นว่าถูกต้อง

อย่างไรก็ดี แม้ว่าสำนักคิดต่าง ๆ ของรัฐศาสตร์จะสนใจในนโยบายที่ต่างกัน และแม้แต่พวกหลังพฤติกรรมศาสตร์ที่ให้ความสนใจในเรื่องนโยบายอย่างจริงจังก็ตามที่ แต่ดูเหมือนว่ายังมีประเด็นปัญหาให้ได้แย้งอยู่หลายประเด็นดังจะกล่าวถึงในตอนถัดไป

รัฐศาสตร์กับปัญหาในการศึกษานโยบาย

ถึงแม้ว่าธรรมชาติของวิชารัฐศาสตร์จะมีส่วนเกี่ยวข้องกันกับนโยบาย ด้วยเหตุที่ศึกษาเกี่ยวกับการเมืองการปกครอง ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการวิเคราะห์ของสำนักคิดใดก็ตาม แต่ทว่าถ้าจะวัดถึงความก้าวหน้า โดยดูจากความสามารถของนักรัฐศาสตร์ในการวิเคราะห์นโยบายต่างๆ เมื่อเทียบกับนักสังคมศาสตร์อื่นเช่น นักเศรษฐศาสตร์แล้ว นักรัฐศาสตร์ยังมีความรู้ในเรื่องนี้

น้อย เท่าที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน นักรัฐศาสตร์ส่วนใหญ่ก็ยังศึกษาตามแนวความสนใจของตนอยู่ หากได้มีการขยายขยายและประสานความรู้ระหว่างรัฐศาสตร์สำนักคิดต่าง ๆ เข้ากับความรู้อย่างลึกซึ้งของสังคมศาสตร์และวิทยาศาสตร์อื่นไม่

ในระยะหลังที่นักรัฐศาสตร์สำนักคิดยุคหลังพฤติกรรมศาสตร์เรียกร้องให้รัฐศาสตร์หันมาสนใจศึกษาปัญหาและนโยบายของสังคม ในแง่ของผลที่ตามมาก็ยังไม่สำเร็จเท่าใดนัก เนื่องจากประสบปัญหาการสร้างแนวคิดและเครื่องมือในการวิเคราะห์⁷ อย่างไรก็ดี ยังนับเป็นแนวโน้มที่ดี ที่มีนักรัฐศาสตร์กลุ่มหนึ่งทุ่มเทเวลาและความสนใจอย่างจริงจังกับการศึกษานโยบาย แม้ว่าจะเกิดข้อโต้แย้งกันในเรื่องขอบเขตและแนวการศึกษา ซึ่งก็ถือเสียว่าเป็นเรื่องธรรมดา เนื่องจากยังอยู่ในระยะของการพัฒนา

เพื่อที่จะเข้าใจถึงปัญหาข้อโต้แย้งของนักรัฐศาสตร์ ซึ่งยังคงลงเป็นความเห็นร่วมกันไม่ได้ ในขั้นแรก เราควรมาดูปัญหาในตอนเริ่มต้นที่นักรัฐศาสตร์หันมาศึกษานโยบาย ว่ามีสภาพอย่างไร ทั้งนี้เนื่องจากว่า การศึกษาในตอนเริ่มต้นได้นำมาสู่การโต้แย้งในตอนหลัง

นักรัฐศาสตร์ท่านหนึ่งได้เผยสภาพการศึกษานโยบายในตอนเริ่มแรกว่า⁸ เมื่อประมาณ 13-14 ปีที่ผ่านมา (ประมาณปี 1960



เพราะบทความตีพิมพ์ปี 1973-ผู้เขียน) อันเป็นช่วงเวลาที่เขาได้เปิดกระบวนวิชาใหม่คือ “การก่อรูปนโยบายสาธารณะ (Public Policy Formulation)” เขาต้องเผชิญกับปัญหาการขาดแคลนตำราประกอบการศึกษา ในตอนนั้นตำราที่จัดได้ว่าใกล้เคียงกับวิชาที่เปิดสอนมากที่สุดมีอยู่ 3 เล่มคือ ของ Dahl และ Linblom⁹ ที่ชื่อ *Politics, Economics and Welfare*, ของ Laswell และ Kaplan ที่ชื่อ *Power and Society*¹⁰ และของ Lerner และ Laswell ที่ชื่อ *The Policy Sciences*¹¹ ถึงกระนั้นก็ดี หากพิจารณาถึงขอบเขตการศึกษา ตำราเหล่านี้ก็ดูมีความเหมาะสมดีอยู่ แต่หากมองในแง่แนววิเคราะห์แล้ว ยังนับว่าไม่ค่อยให้อะไรมากนัก ด้วยเหตุนี้เขาจึงตัดสินใจที่จะเขียนตำราขึ้นมาเอง

เขากล่าวต่อไปอีกว่า นักรัฐศาสตร์อีกหลายคนคงประสบปัญหาเดียวกับตัวเขา และคง

มีข้อสรุปเช่นเดียวกับตัวเขา คือ ต้องเขียนตำราขึ้นมาเอง ดังจะเห็นได้จากมีตำราชั้นเยี่ยมหลายเล่ม ที่ตีพิมพ์นับแต่เวลานั้นเป็นต้นมาเช่น ของ Thomas Dye ที่ชื่อ *Politics, Economics and The Public*¹² กับที่ชื่อ *Understanding Public Policy*¹³ / ของ Yehezkel Dror ที่ชื่อ *Public Policy Making : Reexamined*¹⁴ / ของ Charles O. Jones ที่ชื่อ *An Introduction to the Study of Public Policy*¹⁵ / ของ Charles E. Linblom ที่ชื่อ *The Policy-Making Process*¹⁶ / ของ Joyce M. Mitchell และ William C. Mitchell ที่ชื่อ *Political Analysis and Public Policy*¹⁷ / ของ Austin Ranney (เป็นบรรณาธิการ) ที่ชื่อ *Political Science and Public Policy*¹⁸ / ของ Ira Sharkansky (เป็นบรรณาธิการ) ที่ชื่อ *Policy Analysis in Political Science*¹⁹ / และของ Larry Wade ที่ชื่อ *The Elements of Public Policy*²⁰ เป็นต้น

จากสิ่งที้นักรัฐศาสตร์ท่านนี้ได้เปิดเผยมานั้น ทำให้มองเห็นว่า ความสนใจของนักรัฐศาสตร์ในเรื่องนโยบายสาธารณะอย่างจริงจังมีน้อยมาก ที่สำคัญจะสังเกตได้ว่า งานที่เขากล่าวถึงนั้น นอกจากงานที่ถึงขอบเขตของการศึกษาและแนวคิด (concepts) ในการวิเคราะห์ เช่น งานของ Dye หรือของ Jones แล้ว ก็เป็นงานที่วิเคราะห์เปรียบเทียบตัวกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวิเคราะห์เปรียบเทียบว่า

ระหว่างปัจจัยทางการเมืองกับปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม ปัจจัยใดกันแน่ที่เป็นตัวกำหนดนโยบาย ดังปรากฏในงานของ Dye²¹ และแนววิเคราะห์ของผู้อื่นอีกหลายคน เช่น Shar-
kansky²² หรือ Hofferbert²³ เป็นต้น งานเหล่านี้กล่าวได้ว่า ล้วนแต่เป็นงานที่อาศัยตัวแบบของ Easton²⁴ มาปรับวิเคราะห์ทั้งนั้น อย่างไรก็ตาม ประเด็นวิเคราะห์นั้น ตอนหลังก็ก้าวไปไกลยิ่งขึ้น โดยหันไปดูปัจจัยอื่น ๆ เช่น วัฒนธรรมทางการเมือง ระบบราชการ หรือตัวผู้นำ เป็นต้น²⁵

จากลักษณะที่กล่าวมานี้ แม้ว่านักรัฐศาสตร์บางส่วนจะหันมาสนใจตัวนโยบาย (policy outputs) มากขึ้น แต่ทว่าในส่วนที่เรียกว่าผลกระทบของนโยบาย (policy impact) ซึ่งหมายถึง การวิเคราะห์ถึงผลต่างที่เกิดขึ้นระหว่างตัวนโยบายและการเปลี่ยนแปลงหลังจากนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นการวิเคราะห์ว่านโยบายทำให้เกิดอะไรแทนที่จะวิเคราะห์ว่าอะไรทำให้เกิดนโยบาย นั้น ยังมีการศึกษากันน้อย ซึ่งในประเด็นนี้ นอกจากปัญหาเรื่องการขาดแคลนระเบียบวิธีวิจัยดังที่กล่าวมาแล้ว ยังมีสาเหตุอื่นอีก ดังที่มีผู้วิจารณ์ไว้ดังนี้²⁶

ประการแรก มีนักสังคมศาสตร์บางกลุ่มไม่เห็นด้วยที่นักสังคมศาสตร์จะต้องเข้าไปทำงานร่วมกับบรรดาผู้กำหนดนโยบาย เนื่องจากว่ามีแนวคิดแตกต่างกัน พวกนี้ถือว่า นักสังคม

ศาสตร์ควรปฏิเสธที่จะใช้ความรู้ความชำนาญของตนไปช่วยหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ก็เพราะว่าในแง่ของพันธะทางคุณธรรมและวิชาชีพแล้ว นักสังคมศาสตร์ต้องเคลื่อนไหวคัดค้านศูนย์อำนาจและโครงสร้างชนชั้นในสังคม พวกนี้ถือว่า หากนักสังคมศาสตร์จะเสนอความเห็นและต้องการให้เกิดผลในทางปฏิบัติแล้ว สิ่งนี้จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อผู้กำหนดนโยบายมีความเห็นในลักษณะเดียวกันเสียก่อน

ประการที่สอง นักรัฐศาสตร์บางกลุ่มกลับเห็นว่า นักรัฐศาสตร์ไม่ควรที่จะไปให้คำปรึกษาแก่ผู้กำหนดนโยบาย เนื่องจากว่าคำปรึกษานั้นจะเป็นสิ่งไม่น่าเชื่อถือ (reliable) ในแง่วิธีการทางวิทยาศาสตร์ นักรัฐศาสตร์ต้องสนใจในเรื่องราวที่นำไปสู่ความรู้ที่เป็นวิทยาศาสตร์

ประการที่สาม นักรัฐศาสตร์บางกลุ่มมองว่า หากตนเข้าไปศึกษาเรื่องผลกระทบของนโยบายนั้น ตนเองมีความสามารถในการศึกษาวิจัยแค่ไหน ตัวอย่างเช่น สมมุติว่าจะประเมินโครงการการป้องกันสภาพแวดล้อม จำเป็นหรือไม่ที่นักรัฐศาสตร์ต้องมีความรู้ความชำนาญในอุตุนิยมศาสตร์ (meteorology) ฟิสิกส์และเคมี และหากเป็นดังนั้น นักรัฐศาสตร์จะต้องเสียความชำนาญของสาขาวิชาของตนไปและกลายมาเป็นนักศึกษาสภาพแวดล้อมพันทาง (a bastradized environmentalist) หรือไม่

ในประเด็นหลังนี้แสดงถึงความวิตกกังวลของนักรัฐศาสตร์ ซึ่งกลัวจะสูญเสียเอกลักษณ์ของสาขาวิชาตน ดังที่นักรัฐศาสตร์อีกท่านหนึ่งได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า การที่นักรัฐศาสตร์หันมาสนใจศึกษานโยบาย ทำให้นักรัฐศาสตร์จำเป็นต้องเรียนรู้แนววิเคราะห์ของสังคมศาสตร์สาขาอื่น อันจะทำให้ให้นักรัฐศาสตร์กลายมาเป็นนักสังคมวิทยาหรือนักเศรษฐศาสตร์หรือนักฟิสิกส์หรือนักภูมิศาสตร์ หรือเป็นหลายนักผสมกันไป สภาพการณ์นี้ก็เหมือนเมื่อครั้งต้นทศวรรษ 1950 ซึ่งนักรัฐศาสตร์สนใจศึกษาพฤติกรรมทางการเมืองอย่างกว้างขวาง จนทำให้ตนเองต้องกลายมาเป็น นักจิตวิทยาหรือนักสังคมวิทยา²⁷

ความเห็นในทำนองเดียวกันนี้ นักรัฐศาสตร์อีกท่านหนึ่งซึ่งเป็นบุคคลสำคัญที่ทุ่มเทความสนใจให้แก่การศึกษานโยบาย ได้ชี้ถึงปัญหาที่ว่า นักรัฐศาสตร์จะเข้าไปวัดผลของนโยบายต่าง ๆ เช่น การศึกษา การสาธารณสุข อากาศเป็นพิษ ฯลฯ ได้อย่างไร และในการศึกษา นักรัฐศาสตร์ก็ต้องอาศัยแนวคิด วิธีการ และการวัดจากศาสตร์สาขาอื่น ๆ หรือทฤษฎี ซึ่งก็ไม่เพียงแต่อาศัยเฉพาะวิชาการทางสังคมศาสตร์เท่านั้น แต่ยังไปไกลถึงการอาศัยชีววิทยาและฟิสิกส์อีกด้วย เมื่อเป็นดังนี้เราจะมั่นใจได้อย่างไร ว่าเราจะไม่ละทิ้งความรู้ความชำนาญของเรา เพื่อที่จะกลายมาเป็นนักเศรษฐศาสตร์สมัครเล่น วิศวกรสมัครเล่น หรือนักชีววิทยาสมัครเล่น²⁸

อย่างไรก็ตาม แม้ว่านักรัฐศาสตร์หลายท่านได้แสดงความหวั่นวิตกในสถานะวิชาของตนดังที่กล่าวมาข้างต้นนี้ แต่ก็ยังมีนักรัฐศาสตร์อีกหลายท่านเหมือนกันที่แสดงความเห็นว่ามีคามจำเป็นที่ต้องเรียนรู้และอาศัยประโยชน์จากศาสตร์สาขาอื่น ดังเช่น Foss²⁹ ซึ่งชี้ว่าในการศึกษานโยบายนั้น นอกจากนักรัฐศาสตร์จะศึกษาในแง่แนววิเคราะห์นโยบายทั่วไป ซึ่งเป็นความสนใจในแง่กระบวนการ การนโยบาย (policy process) แล้ว นักรัฐศาสตร์ยังควรต้องสนใจในเรื่องตัวนโยบายต่างๆ (substantive policy areas) อีกด้วย ทั้งนี้เพื่อจะยกสถานะทางวิชาชีพของนักรัฐศาสตร์ ซึ่งตกต่ำเป็นอย่างมากเมื่อเทียบกับนักสังคมศาสตร์อื่นๆ เช่น นักเศรษฐศาสตร์ เป็นต้น

เขาแจกแจงเหตุผลว่า การที่สถานะทางวิชาชีพของนักรัฐศาสตร์ตกต่ำนั้นเป็นเพราะว่าประการแรก นักรัฐศาสตร์ไม่ยอมแสดงตัวเองในฐานะผู้ประกอบวิชาชีพรัฐศาสตร์ อีกทั้งสมาคมนักรัฐศาสตร์ก็ยังทำหน้าที่หนุนช่วยสมาชิกในการยกสถานะทางวิชาชีพน้อยมาก ด้วยเหตุนี้ ในสายตาของบุคคลทั่วไป จะมองนักรัฐศาสตร์ว่าไม่ค่อยมีความรู้ความชำนาญ เว้นแต่่นักรัฐศาสตร์ด้วยกันเองเท่านั้น สภาวการณ์ดังกล่าวนี้ อาจเป็นเพราะว่า รัฐศาสตร์มีขอบข่ายเนื้อหาวิชาและแนวทางวิเคราะห์มากมายเกินไป ส่วนอีกประการหนึ่งนั้น เท่าที่ผ่านมา นักรัฐศาสตร์ให้ความสนใจหรือมีความรู้ในเรื่อง

นโยบายน้อยมาก น้อยเสียจนไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้จัดทำนโยบาย กล่าวอีกนัยหนึ่งมีนักรัฐศาสตร์น้อยคนนักที่กล่าวอย่างเต็มปากว่า ตนมีความเชี่ยวชาญในต้นนโยบายต่างๆ อันเป็นสภาพที่ตรงกันข้ามกับนักเศรษฐศาสตร์ ซึ่งมีความเชี่ยวชาญในนโยบายต่างๆ เช่น นโยบายการคลังสาธารณะ นโยบายการขนส่ง นโยบายการเกษตร นโยบายแรงงาน ฯลฯ

จากเหตุผลและข้อเสนอในการยกสถานะทางวิชาชีพของนักรัฐศาสตร์ ด้วยการหันมาสนใจศึกษานโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้นนโยบาย ผู้เขียนได้ชี้แนวทางปฏิบัติไว้ว่า จะต้องอาศัยความรู้จากศาสตร์สาขาอื่นเข้ามาช่วยในการศึกษาวิเคราะห์ และในการนี้ก็ไม่จำเป็นต้องไปหัวงัดและวิตกกังวลว่า เราจะต้องไปเล่นในเกมของผู้อื่นหรือ ทั้งนี้ก็เพราะว่าในการวิเคราะห์เราวิเคราะห์ในกรอบของการที่เราจะไปวิเคราะห์นโยบายป่าไม้ ก็ได้หมายความว่าเราต้องเป็นนักป่าไม้ไปด้วย ในทำนองเดียวกัน นักเศรษฐศาสตร์การเกษตรก็ไม่จำเป็นต้องเป็นนักการเกษตร หรือนักสังคมวิทยาที่สนใจศึกษาปัญหาการเคหะก็ไม่จำเป็นต้องเป็นสถาปนิกไปด้วย

ในลักษณะเดียวกับ Foss นักรัฐศาสตร์อีกท่านหนึ่งคือ Lane ก็แสดงความเห็นไว้ว่า เนื่องจากการวิเคราะห์นโยบายเป็นสังคมศาสตร์ประยุกต์ ดังนั้นนักรัฐศาสตร์จำเป็นต้องสนใจ

ในศาสตร์สาขาอื่น เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ ทั้งนี้ความสนใจได้หมายความว่า จะต้องรู้ให้ใกล้เคียงกับผู้ที่อยู่ในศาสตร์นั้นโดยตรง แต่ทว่าควรให้รู้ถึงขั้นการวินิจฉัยข้อมูลของศาสตร์ที่นำมาใช้วิเคราะห์ว่าน่าเชื่อถือหรือไม่เพียงไร³⁰

ทั้งความเห็นของ Foss และ Lane ที่ยกมาข้างต้นนี้ กล่าวได้ว่า เป็นความเห็นที่สอดคล้องกับพวกนโยบายศาสตร์ (Policy scientists) อย่าง Laswell และ Dror ที่ต้องการให้มีการประสานระหว่างศาสตร์ต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์และปรับปรุงนโยบายและระบบการจัดทำนโยบายให้ดีขึ้น³¹

จากความเห็นที่แตกต่างกันของทั้งสองฝ่ายตามที่ยกมานี้ โดยฝ่ายหลังยืนยันอย่างชัดเจนให้รัฐศาสตร์อาศัยความรู้จากศาสตร์อื่นมาช่วยวิเคราะห์นโยบาย แต่ฝ่ายแรกให้เน้นความรู้จากรัฐศาสตร์ที่สะสมมาเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์ ได้แสดงให้เห็นพัฒนาการทางการศึกษานโยบายขั้นหนึ่งของรัฐศาสตร์ เพราะข้อโต้แย้งดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความตื่นตัวในการสะสมความรู้มากยิ่งขึ้น เพื่อพิสูจน์ถึงความถูกต้องของแต่ละฝ่าย และที่สำคัญอาจนำมาซึ่งการศึกษาในลักษณะที่ต่างออกไปดังเช่นแนวโน้มที่เกิดขึ้น นักรัฐศาสตร์หันมาศึกษาเปรียบเทียบต้นนโยบายและระบบการจัดทำนโยบายกันมากยิ่งขึ้น³²

รัฐศาสตร์ไทยกับการศึกษานโยบาย

ในตอนต้นของบทความนี้ ผู้เขียนได้กล่าวมาแล้วว่า ช่วงเวลาที่ผ่านมา วงการรัฐศาสตร์ของไทยได้มีการโต้แย้งระหว่างสำนักคิดต่างๆ อย่างไรกันบ้าง จากเวลานั้นจนมาถึงบัดนี้ สภาพการณ์ดังกล่าวก็ยังปรากฏอยู่ กล่าวคือ เรื่องราวและแนววิเคราะห์ที่นักรัฐศาสตร์ไทยเคยสนใจมาอย่างไร ปัจจุบันก็ยังคงเป็นอยู่อย่างนั้น นักรัฐศาสตร์บางท่านที่สนใจเรื่องความคิดทางการเมือง ปัจจุบันความสนใจก็ยังไม่เปลี่ยนแปลง ในทำนองเดียวกันนักรัฐศาสตร์ท่านอื่นที่สนใจศึกษาสถาบันทางการเมือง หรือบางท่านที่วิเคราะห์พฤติกรรมทางการเมือง ถึงเวลานี้ก็ยังคงสนใจศึกษาในลักษณะเดิม จะมีการเปลี่ยนแปลงบ้างก็ตรงประเด็นการศึกษาเท่านั้น

เมื่อเป็นดังนี้ จึงไม่เป็นการแปลกเลย ที่จะไม่ค่อยมีผลงานทางวิชาการของนักรัฐศาสตร์ไทยทางด้านนโยบายสาธารณะออกมา อาจกล่าวได้ว่า งานที่เกี่ยวข้องค่อนข้างมากมีเพียงไม่เกิน 3 เรื่อง เรื่องหนึ่งเป็นงานของสุจิต บุญบงการ ซึ่งศึกษาเปรียบเทียบบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการจัดทำนโยบายสาธารณะ³³ ส่วนอีกสองเรื่องเป็นงานของมนตรี เจนวิทย์การ ซึ่งศึกษาบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการนโยบายสาธารณะ โดยเรื่องหนึ่งเป็นบทบาทของสมาคมการค้า ส่วนอีกเรื่องหนึ่งเป็นบทบาทของครูประชาบาล³⁴

อย่างไรก็ดี งานทั้งสามชิ้นนี้ หากได้เป็นงานที่ศึกษาเกี่ยวข้องกับตัวนโยบายหรือผลกระทบของนโยบายไม่ หากแต่เป็นงานทางด้านการมีส่วนในกระบวนการนโยบาย ซึ่งอาศัยแนวคิดหลักของรัฐศาสตร์ไปวิเคราะห์ คือ แนวคิดเรื่องบทบาทและแนวคิดเรื่องกลุ่ม ด้วยเหตุนี้จึงยังไม่อาจกล่าวได้เต็มที่เป็นงานที่ศึกษาทางด้านนโยบายโดยตรง

สภาพที่กล่าวมานี้เมื่อเปรียบเทียบกับพัฒนาการของการศึกษานโยบายในสหรัฐอเมริกาแล้ว วงการรัฐศาสตร์ไทยยังอยู่ในขั้นที่ต่ำมาก กล่าวคือ ในขณะที่นักรัฐศาสตร์ในสหรัฐอเมริกาเริ่มจากการเสนอแนววิเคราะห์ทั่วไปกว้างๆ จนมาถึงการศึกษาตัวนโยบายและการเปรียบเทียบนโยบาย ทางนักรัฐศาสตร์ไทยกลับมีเพียงสองท่านที่ศึกษาถึงการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย

ประเด็นที่น่าสนใจก็คือว่า การศึกษานโยบายในลักษณะนี้ของนักรัฐศาสตร์ไทย เป็นการศึกษาที่อาศัยแนววิเคราะห์ของสำนักคิดพฤติกรรมศาสตร์ ซึ่งมองการเมืองในแง่ของกระบวนการ และศึกษาถึงตัวกระทำทางการเมืองต่างๆ ในแง่ของบทบาทและพฤติกรรมในกระบวนการทางการเมือง เช่น ชนชั้นนำทางการเมืองและสังคม กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง ฯลฯ อันเป็นแนวการศึกษาที่มีอิทธิพลในวงการรัฐศาสตร์ของไทยในระยะ 10 กว่าปีที่ผ่านมา และเป็นแนวการศึกษาที่มีศักยภาพใน

การนำมาวิเคราะห์นโยบาย ซึ่งนักรัฐศาสตร์ในสหรัฐอเมริกาที่สนใจในเรื่องนโยบายก็อาศัยศักยภาพดังกล่าวมาใช้ในการศึกษาในนโยบายในตอนเริ่มต้น

อย่างไรก็ตาม นักรัฐศาสตร์ไทยก็ได้อาศัยศักยภาพดังกล่าวไม่ เว้นแต่่นักรัฐศาสตร์สองท่านที่กล่าวมา ประจักษ์พยานที่จะขยายความข้อนี้ให้ชัดเจนขึ้นก็คือ การศึกษาในเรื่องชนชั้นนำและโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่น ซึ่งมีงานที่เด่นมากอยู่ 2 เรื่อง เรื่องแรกเป็นงานของจักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ³⁵ ส่วนอีกเรื่องเป็นงานของระดม วงษ์น้อม³⁶ ทั้งสองเรื่องนี้แม้ว่าจะเป็นงานที่ช่วยให้เราทราบว่าใครเป็นผู้นำในท้องถิ่น และมีปัจจัยใดบ้างที่เกื้อหนุน แต่ทว่าก็ยังไม่ได้ภาพพฤติกรรมนโยบายของชนชั้นนำได้ดีนัก กล่าวคือไม่ได้วิเคราะห์อย่างชัดเจนว่าใครได้ใครเสียผลประโยชน์ในนโยบายต่างๆ และในลักษณะอย่างไร ที่สำคัญ ยังไม่มีใครอีกเลย ที่จะผลิตผลงานในลักษณะนี้ออกมาอีก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาที่ก้าวไปไกลดังการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำท้องถิ่นกับการก้าวไปสู่การมีสถานะในโครงสร้างอำนาจระดับชาติ อันเป็นประเด็นที่น่าศึกษาเพื่อที่จะเข้าใจถึงกระบวนการเมืองและนโยบายของไทยในระยะที่กำลังพัฒนาไปสู่ประชาธิปไตยระบอบรัฐสภา ที่ต้องอาศัยความสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ

เป็นที่น่าสังเกตอีกว่า การศึกษาของพวกสำนักพฤติกรรมศาสตร์ของไทยส่วนใหญ่นั้นจะมุ่งไปที่ปัญหาการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาทางการเมือง ซึ่งก็หมายความว่า การวิเคราะห์ตัวกระทำทางการเมืองในกระบวนการทางการเมือง จะวิเคราะห์ในแง่มิติของผู้กระทำให้เกิดหรือผู้ถ่วงรั้งการพัฒนาทางการเมือง หรือวิเคราะห์ในแง่บทบาทและพฤติกรรมของตัวกระทำทางการเมืองในกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เช่น ทหารกับการพัฒนาทางการเมือง พรรคการเมืองกับการพัฒนาทางการเมือง และระบบราชการกับการพัฒนาทางการเมือง เป็นต้น พร้อมกันนี้การศึกษายังครอบคลุมไปถึงความสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรม กับตัวแปรทางการเมืองซึ่งมีผลต่อการพัฒนาทางการเมืองเช่น วัฒนธรรมทางการเมืองกับการพัฒนาทางการเมือง เป็นต้น³⁷

จากการศึกษาที่เน้นมิติของการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนา ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นพวกที่อาศัยแนวคิดเรื่องกระบวนการเปลี่ยนรูปไปสู่สภาวะความทันสมัย (modernization) เป็นพื้นฐานการวิเคราะห์ ดังนั้น พวกนี้จึงให้ความสำคัญต่อความเป็นระเบียบทางการเมืองหรือเสถียรภาพทางการเมือง จนก่อให้เกิดฐานคติที่ว่า นโยบายของประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านเศรษฐกิจ จะประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลวขึ้นอยู่กับเสถียรภาพทางการเมือง ดังจะเห็นได้

จากข้อโจมตีของนักรัฐศาสตร์ต่อแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของไทยที่ผ่านมาว่า ขาดแผนพัฒนาทางการเมือง เป็นแผนที่มีส่วนทำให้เกิดสภาวะความไร้เสถียรภาพทางการเมือง³⁸ อันเป็นประเด็นโต้แย้งของนักเศรษฐศาสตร์ ในทำนองที่ว่า คำนี้แต่ความเป็นเหตุเป็นผลทางเศรษฐศาสตร์ (economic rationality) โดยไม่คำนึงถึงความเป็นไปได้ทางการเมือง (political feasibility)³⁹ ด้วยเหตุนี้ นักรัฐศาสตร์กลุ่มนี้จึงเสนอให้มีการพัฒนาทางการเมือง โดยเสนอให้มีการจัดระเบียบการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยผ่านกลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง ตลอดจนการพัฒนากลไกบริหารของกระบวนการจัดทำนโยบายและการปฏิรูประบบราชการ เป็นต้น⁴⁰

อย่างไรก็ตาม แม้ว่านักรัฐศาสตร์กลุ่มนี้จะมีฐานคิดและข้อเสนอดังที่กล่าวมา แต่ทว่าพวกนี้ก็หาได้มีความเข้าใจในเรื่องกระบวนการนโยบายและตัวนโยบายเศรษฐกิจอย่างเพียงพอไม่ แท้ที่จริงความรู้ความเข้าใจที่พวกนี้มีอยู่อาศัยแต่เพียงการอ่านและฟังผลงานของนักเศรษฐศาสตร์ไม่กี่ชิ้น กับอาศัยจากข้อมูลที่ปรากฏในหนังสือพิมพ์และวารสารจำนวนหนึ่งเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ข้อกล่าวอ้างที่ยกมาจึงไม่มีน้ำหนักเพียงพอในการพิสูจน์ให้เห็นว่าเป็นไปตามข้อกล่าวอ้างนั้น

เพื่อจะขยายภาพให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ผู้เขียนจึงใคร่ชี้อีกว่าในการวิเคราะห์นโยบายเศรษฐกิจ

โดยดูจากแหล่งข้อมูลที่กล่าวมานั้น นักรัฐศาสตร์จะทราบแต่เพียงข้อมูลกว้างๆ ว่า นโยบายกล่าวไว้อย่างไรบ้าง ที่ผ่านมาทำไปได้แค่ไหนเพียงไร แต่ทว่าจะไม่ทราบข้อมูลในรายละเอียดซึ่งจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยความพยายามเป็นอย่างมาก ที่สำคัญ นักรัฐศาสตร์ต้องมีกรอบแนวคิดในการจัดระเบียบข้อมูล ทั้งในแง่กระบวนการนโยบายและตัวนโยบาย ทั้งนี้การวิเคราะห์ต้องแยกเป็นกรณี เช่น นโยบายการเกษตร นโยบายแรงงาน นโยบายการพลังงาน ฯลฯ แล้วจึงอาศัยผลการวิเคราะห์ดังกล่าวประมวลเข้าด้วยกัน เพื่อเป็นฐานในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมกับเสถียรภาพทางการเมือง ซึ่งในกรณีอย่างนี้จะสะดวกยิ่งขึ้นหากว่า นักรัฐศาสตร์ทั้งหลายต่างสนใจหันมาศึกษาในเรื่องนโยบายมากยิ่งขึ้น อันเป็นลักษณะของการช่วยกันสะสมข้อมูล

จากที่กล่าวมาข้างต้น หากจะมาวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่ว่า ทำไมนักรัฐศาสตร์ไทยจึงให้ความสนใจในเรื่องนโยบายกันน้อยเกินไป เราคงพอแยกแยะได้หลายประการ ประการแรก ขาดการติดตามการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในวงการรัฐศาสตร์ของสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ก็เป็นเพราะว่า บางคนหยุดความสนใจของตนไว้แค่ตำราที่เคยเรียนมาและที่เคยสอนในชั้นเรียนเท่านั้น บางคนก็รับงานสอนหลายวิชา ต้องใช้เวลาส่วนใหญ่กับวิชาที่ตนรับผิดชอบ จนไม่

มีเวลาเหลือพอที่จะมาติดตามความก้าวหน้าในวงวิชาการ หรือไม่บางคนก็ใช้เวลาส่วนใหญ่ไปทำงานกับองค์การนอกมหาวิทยาลัย เพื่อเพิ่มพูนรายได้ นอกเหนือจากการได้รับจากการประกอบอาชีพหลัก หรืออย่างบางคนก็ต้องรับผิดชอบในงานบริหาร ซึ่งเป็นภาระที่เบียดเบียนเวลาที่จะทุ่มเทให้กับวิชาการไปมากเลยทีเดียว

ในประการต่อมา เป็นเหตุผลที่ต่อเนื่องจากประการแรกกล่าวคือ การที่นักรัฐศาสตร์ส่วนใหญ่ไม่ให้ความสำคัญต่อการศึกษานโยบาย ดังนั้น หนังสือและวารสารที่ถูกส่งเข้ามายังห้องสมุด จึงเกี่ยวข้องกับสาขาอื่นเสียเป็นส่วนใหญ่ เช่น ความคิดทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาทางการเมือง และการเมืองเปรียบเทียบ เป็นต้น ในส่วนที่เป็นเรื่องราวเกี่ยวข้องกับนโยบายนั้นมีเพียงส่วนน้อย ประจักษ์พยานที่ชัดที่สุด เห็นจะได้แก่ ห้องสมุดของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทั้งห้องสมุดกลางและห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ ไม่ปรากฏว่าได้เป็นสมาชิกวารสารที่ตีพิมพ์ผลงานด้านนโยบายโดยตรง เช่น *Policy Studies Journal*, *Policy Analysis*, *Policy Science*, *Public Interest*, *Public Policy* เป็นต้น

สำหรับเหตุผลประการสุดท้าย กล่าวได้ว่าการที่นักรัฐศาสตร์ส่วนใหญ่ไม่ให้ความสนใจต่อการศึกษานโยบายส่วนหนึ่ง ประกอบกับการที่นักสังคมศาสตร์ของไทยขาดการร่วมมือประ-

สานงานซึ่งกันและกันในการศึกษาเรื่องราวหรือปรากฏการณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง มีผลทำให้วงการสังคมศาสตร์ไม่สามารถก้าวไปไกลจนกระทั่งสามารถจัดตั้งสถาบันศึกษาวิจัยเฉพาะในด้านนโยบายสาธารณะขึ้นมา แม้ว่าในระยะหลังจะมีข่าวออกมาว่า ทางสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์มีความพยายามที่จะจัดตั้งสถาบันลักษณะนี้ออกมา หรืออย่างมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ก็มีโครงการจัดตั้งสถาบันนโยบายสาธารณะและยุทธศาสตร์ศึกษาขึ้นมา แต่ทั้งสองโครงการนี้ก็ยังไม่เป็นรูปร่างที่ชัดเจน

เมื่อเป็นดังนี้ สภาพการณ์ที่เป็นอยู่จึงเป็นสภาพที่ขาดองค์การในการกระตุ้นและประสานงานในการศึกษานโยบาย ซึ่งก็หมายความว่าไม่มีเงินทุนและทรัพยากรที่จะทุ่มเทให้แก่การศึกษาด้านนี้โดยตรง ด้วยเหตุนี้ เหตุผลประการที่สามจึงเป็นเหตุผลของการขาดแรงจูงใจและความสะดวกที่จะขยายการศึกษาด้านนี้ให้กว้างออกไป

ทั้งลักษณะและสาเหตุของปัญหาตามที่กล่าวมา ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องหาทางแก้ไข ซึ่งมีแนวทางอยู่หลายประการ ประการแรก นักรัฐศาสตร์ต้องสนใจติดตามความก้าวหน้าในการศึกษานโยบายให้มากยิ่งขึ้น ประการที่สอง ต้องเสนอให้ห้องสมุดจัดหาตำราและวารสารด้านนโยบายมาเพิ่มเติมให้มากกว่าที่เป็นอยู่ ประการที่สาม เพื่อความสะดวกแก่นักศึกษาดังนั้น จะต้องมีการผลิตตำราประกอบการศึกษาด้านนี้

ขึ้นมา ทั้งที่เป็นลักษณะแนวคิดในการวิเคราะห์ และที่เป็นลักษณะการรวบรวมกรณีศึกษาต่างๆ พร้อมกันนี้ ก็ต้องมีการทำการวิจัยเพื่อสะสมองค์ความรู้ ซึ่งในการนี้ ก็แล้วแต่ความสนใจของแต่ละคนว่าจะศึกษาในแนวรัฐศาสตร์ที่เน้นตัวกระทำ ปัจจัยกำหนดนโยบายและองค์การที่จัดทำและนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือจะศึกษาในแนวนโยบายศาสตร์ที่ให้ความสำคัญของการประสานความรู้ระหว่างศาสตร์ต่างๆ หรืออาจก้าวไปไกลถึงการศึกษเปรียบเทียบนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้

ในประการสุดท้าย จะต้องผลักดันให้มีสถาบันที่ศึกษาด้านนโยบายโดยเฉพาะขึ้นมา เพื่อจะได้เป็นศูนย์กลางในการเก็บรวบรวมข้อมูลและให้บริการด้านการแลกเปลี่ยนความรู้ และด้านเงินทุนวิจัยแก่ผู้ที่ศึกษาด้านนี้โดยตรง

เท่าที่กล่าวมาทั้งหมด ผู้เขียนอยากจะสรุปไว้ในตอนท้ายนี้ว่า การที่ผู้เขียนเรียกร้องให้นักรัฐศาสตร์หันมาสนใจศึกษานโยบายสาธารณะให้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่นั้น มิได้หมายความว่าผู้เขียนจะคัดค้านผู้ที่ศึกษาตามแนวเดิม แม้กระทั่งผู้ที่เรียกร้องให้ “ทวนกระแส” ก็ตามที่สำคัญ ผู้เขียนมิได้หวังเลยว่า การศึกษาในลักษณะนี้จะเป็นหนทางที่นำนักรัฐศาสตร์ให้ไปใกล้ชิดผู้มีอำนาจทางการเมืองหรือผู้ตัดสินใจนโยบายอย่างทัดเทียมกับนักสังคมศาสตร์สาขาอื่นเช่น นักเศรษฐศาสตร์ หากแต่ผู้เขียนต้องการให้วงการรัฐศาสตร์ไทยได้ขยายพรมแดนแห่งความรู้ให้กว้างขึ้นกว่าเดิม กล่าวคือ ให้เข้าใจการเมืองในแง่มุมนโยบายเพิ่มขึ้นจากการเข้าใจการเมืองจากแง่มุมอื่น ดังสภาพที่เป็นอยู่อย่างน้อยก็คงช่วยให้เราเข้าใจปัญหาของสังคมมากขึ้นกว่าเดิมอย่างแน่นอน ■

เชิงอรรถ

1 ลิจิต ชีร์เวกิน, *การเมืองการปกครองของไทย* (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สามศาสตร์, 2528), บทที่ 4.6 “บทบาทของนักรัฐศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ”, หน้า 573–578.

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

3 ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, “รัฐศาสตร์ทวนกระแส” ใน *รัฐศาสตร์สาร* ปีที่ 9 ฉบับที่ 1 (มกราคม–เมษายน 2526), หน้า 1–50.

4 โปรดดูบทความต่างๆ ใน สมบัติ จันทรวงศ์ (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 ผู้ที่สนใจในรายละเอียดโปรดดู 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 (Stanford : Stanford University Press, 1951)

12 (Chicago : Rand-McNally, 1966)

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

14 (San Francisco, Calif : Chandler, 1968)

15 (Belmont, 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 ตัวอย่างเช่น บทความต่างๆ ที่ปรากฏใน 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 : Publisers Books, 1982); and Valerie Bunee, *Do New Leaders Make A Difference? Executive Sucession 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 : Some 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 โปรดดู 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 สุจิต บุญบงการ, *บทบาทของสถานนิติบัญญัติ* (กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526).

34 Montri Chenvidyakarn, "Political Control and Economic Influence A Study of Trade Associations in Thailand" (Ph.D.Dissertation : University of Chicago, 1979); มนต์วี เจนวิทย์การ, *ครูประชาบาล : บทบาทการต่อสู้ทางการเมือง* (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528).

35 จักรกฤษณ์ นรนิติตุงการ, *บุคคลชั้นนำ โครงสร้างแห่งอำนาจและการเมืองในชุมชนไทย* (กรุงเทพมหานคร : สำนักวิจัยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 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 ตัวอย่างเช่น ชัยอนันต์ สมุทวณิช, *ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์ กับการเมืองไทย* (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิมพ์เนสส์, 2519), *การเมืองการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย* (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), *การเมืองกับการบริหาร* (กรุงเทพมหานคร : วัชรินทร์การพิมพ์, 2522); ลิขิต ชีวเวทิน (บรรณาธิการ), *การพัฒนาการเมืองไทย* (กรุงเทพมหานคร : แพร่พิทยา, 2519), *การเมืองการปกครองไทย*; กนลา สุขพานิช และ วุฒิชัย มูลศิลป์ (บรรณาธิการ), *ทหารกับการเมือง : วิเคราะห์เปรียบเทียบ* (กรุงเทพมหานคร : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2523); พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และ พลศักดิ์ จิรไกรศรี (บรรณาธิการ), *วัฒนธรรมทางการเมืองของไทย* (กรุงเทพมหานคร : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2524); และ โอโณทัย วัฒนาพร (บรรณาธิการ), *การเมืองไทยยุคใหม่* (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แพร่พิทยา, 2527).

38 ตัวอย่างเช่น ความเห็นของลิขิต ชีวเวทิน, *การเมืองการปกครองของไทย*, หน้า 573–578. และ ทินพันธุ์ นาคะตะ, "แผนพัฒนาทางการเมืองและการบริหารของไทย" ในคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *แผน 5 : ปฏิรูปเศรษฐกิจ?* (กรุงเทพมหานคร : เอกสารบทความประกอบการสัมมนาทางวิชาการ ประจำปี 2525), หน้า 1–3.

39 การวิเคราะห์อย่างละเอียดในประเด็นนี้ 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 สมุทวณิช, "แนวคิดและมาตรการในการเสริมสร้างบทบาทของกลุ่มในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย" (เอกสารโรเนียว, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526); ธีจิต ธีรเวคิน *พรรคการเมืองและการพัฒนาการเมือง* (กรุงเทพมหานคร, รายงานเสนอต่อสมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย, 2525) : และทินพันธุ์ นาคะตะ, "การพัฒนาสถาบันทางการเมืองการบริหารไทยในทศวรรษ 1980" ใน อโณทัย วัฒนาพร (บรรณาธิการ), *การเมืองไทยยุคใหม่* หน้า 325-380.

เพื่อชีวิตรอบรู้และรื่นรมย์

อ่าน

บานไม่รู้โรย

สุชาติ สวัสดิ์ศรี

บรรณาธิการบริหาร