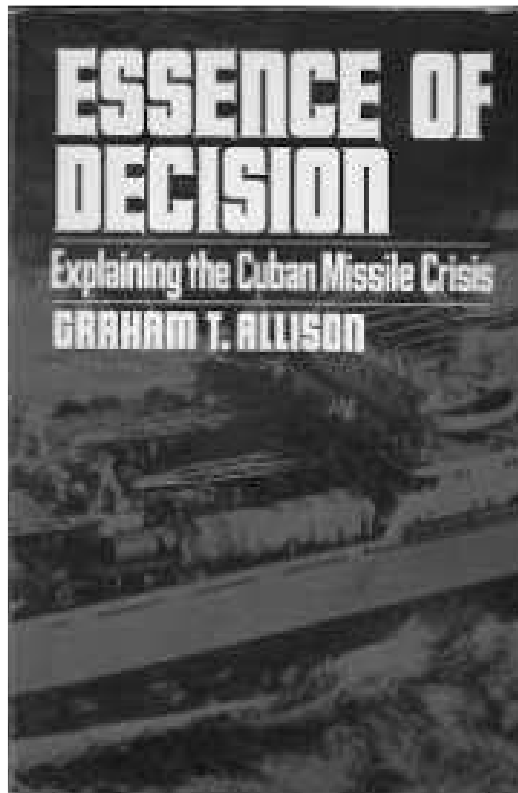


ปริทัศน์หนังสือ

Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis

Graham T. Allison (1971)

จินดา ธำรงอาจริยกุล* | JINDA THOMRONGAJARIYAKUL



Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis เขียนโดย Graham T. Allison ตีพิมพ์เมื่อปี ค.ศ. 1971 แม้จะตีพิมพ์มากกว่า 40 ปี แต่เนื้อหาของหนังสือยังคงความคลาสสิกที่ผู้สนใจศึกษากระบวนการนโยบายสาธารณะควรหามาอ่าน เพื่อจะได้ทำความเข้าใจการตัดสินใจดำเนินนโยบายสาธารณะของรัฐ และหนังสือได้ยกตัวอย่างสถานการณ์ที่แสดงให้เห็นอย่างเด่นชัดเกี่ยวกับการตัดสินใจดังกล่าว นั่นคือวิกฤตการณ์ขีปนาวุธคิวบา (Cuban Missile Crisis) ที่เป็นการปะทะกันระหว่างฝั่งประชาธิปไตยโดยประเทศสหรัฐอเมริกาและฝั่งคอมมิวนิสต์

โดยสหภาพโซเวียต วิกฤตการณ์ในครั้งนั้นอาจนำไปสู่สงครามขีปนาวุธแต่การตัดสินใจดำเนินนโยบายโดยการเจรจาต่อรองทำให้เหตุการณ์ดังกล่าวไม่บานปลายออกไปกลายเป็นสงคราม

จากวิกฤตการณ์ขีปนาวุธคิวบา ทำให้เห็นถึงการตัดสินใจในระดับรัฐซึ่ง Graham Allison ได้หยิบยกขึ้นมาเป็นตัวอย่างในการอธิบายการตัดสินใจของรัฐ โดยหนังสือเล่มนี้แบ่งออกเป็น 7 บท ทำการอธิบายตัวแบบการตัดสินใจนโยบาย 3 ตัวแบบ

* อาจารย์ประจำสาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

พร้อมยกตัวอย่าง และบทสรุปท้ายเป็นการสรุปเนื้อหา ทั้งนี้ ผู้เขียนได้อธิบายลักษณะการตัดสินใจตามสาเหตุออกเป็น 3 ตัวแบบ คือ 1) ตัวแบบผู้กระทำอย่างมีเหตุผลหรือตัวแบบคลาสสิก (The Rational Actor) 2) ตัวแบบกระบวนการองค์การ (Organizational Process) 3) ตัวแบบทางการเมืองของรัฐบาล (Governmental Politics) และการอธิบายซึ่งใช้ทั้งตัวแบบที่ 2 และตัวแบบที่ 3 โดยแต่ละตัวแบบจะอธิบายว่าการตัดสินใจนั้นเกิดจากสาเหตุอะไร สำคัญดังต่อไปนี้

ตัวแบบที่ 1 ตัวแบบผู้กระทำอย่างมีเหตุผลหรือตัวแบบคลาสสิก (The Rational Actor) กล่าวถึงการตัดสินใจนโยบายสาธารณะว่าหน่วยที่ทำการตัดสินใจคือรัฐบาล ดำเนินการในฐานะตัวแทนของรัฐโดยถือเอาผลประโยชน์สูงสุดของรัฐเป็นหลักทางเลือกมีลักษณะคงที่เป็นการคิดแบบองค์รวมทั้งประเทศหรือคิดระดับรัฐ หากรัฐได้ผลประโยชน์จากการตัดสินใจมาก แนวโน้มที่รัฐจะเข้าไปผลักดันนโยบายก็จะมากขึ้นตามกันหากผลที่รัฐจะได้มีน้อยการตัดสินใจก็จะน้อยลงไปด้วย โดยฐานคติของแนวทางการตัดสินใจนี้เป็นการตัดสินใจอย่างมีเหตุผลซึ่งเกี่ยวกับหลักคิดเชิงเศรษฐศาสตร์ภายใต้ความเป็นเหตุผลนั้นจึงหมายถึงความคุ้มค่าในการลงทุนในเชิงตัวเลขหรือเศรษฐกิจ ความแม่นยำในการคำนวณหรือประมาณการมีมาก ในปัจจุบันอาจมีการใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วยในการตัดสินใจ อาจกล่าวว่าเป็นการตัดสินใจตามตัวแบบนี้เป็นการตัดสินใจแบบคอมพิวเตอร์ ซึ่งมีความเป็นเหตุเป็นผลสูงมาก (comprehensive rational) แต่อย่างไรก็ตามตัวแบบผู้กระทำอย่างมีเหตุผลก็เป็นตัวแบบที่ขาดการคำนึงถึงปัจจัยทางด้านสังคม ทำให้ไม่สามารถนำไปใช้อธิบายการตัดสินใจนโยบายของรัฐได้ เนื่องจากการตัดสินใจโดยส่วนมากของรัฐนั้นหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะเกี่ยวพันกับผลประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมากกว่าจะเป็นการตัดสินใจในระดับรัฐอย่างแท้จริง ข้อจำกัดของตัวแบบนี้ คือ การมองข้ามกระบวนการ หรือสภาพความเป็นจริงหรือปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในกระบวนการตัดสินใจ เพราะฐานคติของแนวคิดนี้มองว่ากระบวนการในการตัดสินใจเปรียบเสมือนกล่องดำ ซึ่งเป็นเรื่องที่ยากจะหาข้อมูล ส่วนข้อดีของตัวแบบนี้คือเป็นตัวแบบที่แสดงถึงภาพรวมของแนวทางและหลักการในการตัดสินใจของรัฐบาล

ตัวแบบที่ 2 ตัวแบบกระบวนการองค์การ (Organizational Process) เป็นตัวแบบที่บอกว่าการตัดสินใจนโยบายสาธารณะของรัฐเป็นผลผลิต (output) ขององค์การ ด้วยเหตุที่ตัวแบบนี้มีทฤษฎีองค์การเป็นทฤษฎีพื้นฐานที่ช่วยในการอธิบาย ดังนั้นจึงมีมุมมองว่านโยบายสาธารณะเป็นผลมาจากการตัดสินใจขององค์การซึ่งตัดสินใจโดยยึดเอาผลประโยชน์ของตนเป็นหลัก องค์การในที่นี้หมายถึงหน่วยงานระดับรัฐต่างๆ อาทิ ทหาร ตำรวจ กระทรวง สำนักต่างๆ เป็นต้น นั่นแสดงให้เห็นว่าระดับของการตัดสินใจนั้นเป็นการตัดสินใจแบบมนุษย์ที่ตัดสินใจบนพื้นฐานของความพึงพอใจ (satisfies) ของตนเอง หรือก็คือความพอใจขององค์การ หากเป็นเช่นนั้นก็จะทำให้เกิดไม่แน่นอนและข้อขัดแย้งขึ้น จึงทำให้การตัดสินใจนโยบายต้องกระทำตามคู่มือการปฏิบัติงาน (Standard Operating Procedure: SOP) การตัดสินใจตามผลประโยชน์ขององค์การเป็นหลักจะทำให้มีการเปลี่ยนแปลงน้อย อาจเป็นแค่การเพิ่มหรือลด เช่น การจัดทำงบประมาณประจำปี อย่างไรก็ตามเมื่อเป็นการตัดสินใจของรัฐการตัดสินใจขององค์การหนึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อองค์การอื่นๆ ภายในรัฐเช่นกัน

ตัวแบบที่ 3 ตัวแบบทางการเมืองของรัฐบาล (Governmental Politics) ต้องการอธิบายว่าการตัดสินใจเป็นผลจากการเมืองระหว่างองค์การ โดยการทำความเข้าใจการตัดสินใจนโยบายสาธารณะด้วยตัวแบบนี้ผู้ศึกษาต้องรู้ว่ามียุทธศาสตร์ใดบ้างที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการตัดสินใจ (Who plays?) จุดยืนของแต่ละองค์การคืออะไร ปัจจัยที่กำหนดการตัดสินใจขององค์การมีส่วนได้ส่วนเสีย จากตัวแบบนี้มุ่งอธิบายว่าการตัดสินใจนโยบายเป็นการตัดสินใจของมนุษย์ ภายใต้สถานการณ์ต่างๆ ที่มีผลประโยชน์ขององค์การเป็นหลัก องค์การที่มีอิทธิพลและอำนาจต่อรองสูงกว่าก็จะเป็นผู้ผลักดันให้เกิดการตัดสินใจของรัฐในรูปแบบที่ตนต้องการ เช่น การถอนมิสไซค์ออกจากคิวบาของสหภาพโซเวียตก็เกิดจากการต่อสู้ทางการเมืองระหว่างกลุ่มที่ต้องการให้ถอนอาวุธกับกลุ่มที่ไม่ต้องการให้ผล ซึ่งกลุ่มที่เสนอให้ถอนมีอำนาจมากกว่าทำให้การตัดสินใจของรัฐเป็นไปตามความต้องการของกลุ่ม หลักสำคัญของตัวแบบนี้คือต้องทราบตัวแสดงนโยบายแต่ละตัว และต้องรู้ว่าอำนาจของตัวแสดงมีมากน้อยแค่ไหน รวมถึงกฎระเบียบ

ในบริบทนั้นๆ คืออะไร สามารถกล่าวอย่างง่ายว่า ผู้ศึกษาต้องรู้ว่าใครกำลังแข่งขันกัน ในสนามแบบไหนและมีกติกาอย่างไร

ในตอนท้ายของหนังสือเล่มนี้ผู้เขียน ได้สรุปว่าการอธิบายซึ่งใช้ทั้งตัวแบบที่ 2 และตัวแบบที่ 3 เกิดจากการเล็งเห็นว่าในการตัดสินใจนโยบายสาธารณะนั้นเป็นไปได้ยากที่จะตัดสินใจภายใต้หลักเหตุผลอย่างเดียว เมื่อรัฐขับเคลื่อนโดยองค์การจำนวนมากการตัดสินใจของรัฐจึงเกิดจากความต้องการ และข้อเสนอต่างๆ ขององค์การในรัฐเป็นหลัก จุดมุ่งหมายคือผลประโยชน์ของประเทศโดยที่องค์การตนเองก็ได้ผลประโยชน์ที่มุ่งหวังไว้ด้วย (เช่น งบประมาณ อำนาจในการบังคับกฎ) ซึ่งตัวแบบที่ 1 ได้มองข้ามอิทธิพลของคนไป นอกจากนี้ผู้เขียนยังแสดงให้เห็นว่าควรพิจารณาถึงปัจจัยในมิติอื่นๆ ในการวิเคราะห์การตัดสินใจด้วย

บทวิจารณ์

จากการอ่านหนังสือ เรื่อง Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis ของ Graham T. Allison พบว่าเป็นหนังสือที่มีความน่าสนใจในหลายมุมมองเกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจ ซึ่งผู้เขียนสามารถสรุปได้เป็นจุดเด่นและข้อจำกัดดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. จุดเด่นของหนังสือ

1.1 ผู้เขียนได้อธิบายถึงตัวแบบที่ใช้ในการวิเคราะห์ทั้งสามตัวแบบให้เข้าใจได้ง่าย โดยได้ยกตัวอย่างสถานการณ์วิกฤตการณ์คิวบามาประกอบ ทำให้ผู้อ่านสามารถเห็นภาพและเข้าใจถึงแก่นและสาระของตัวแบบได้ดียิ่งขึ้น

1.2 หนังสือเล่มนี้ได้เปิดมุมมองในการวิเคราะห์การตัดสินใจให้มีความหลากหลายในมิติต่างๆ มากขึ้น โดยสังเกตได้จากบทสรุปของ Allison ที่ค้นพบว่าเมื่อใช้ตัวแบบที่สองและตัวแบบที่สามร่วมกันในการวิเคราะห์จะทำให้เห็นบทบาทของผู้นำและกระบวนการต่างๆ ที่ใช้ในการตัดสินใจเพิ่มขึ้น

1.3 ผลของหนังสือเล่มนี้ได้แสดงให้เห็นถึงกระบวนการตัดสินใจในเหตุการณ์วิกฤตการณ์คิวบาได้แจ่มชัดขึ้น ทำให้ผู้ศึกษาในรุ่นหลังได้เห็นและศึกษาถึงกระบวนการตัดสินใจในสถานการณ์ดังกล่าวได้อย่างละเอียดลออมากขึ้น

1.4 หนังสือเล่มนี้จัดได้ว่าเป็นผลงานที่มีคุณภาพการต่อแวดวงรัฐประศาสนศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสาขาการศึกษากระบวนการนโยบายสาธารณะ ทำให้เกิดการเรียนรู้และต่อยอดการวิเคราะห์กระบวนการตัดสินใจได้ดีกว่าในอดีตที่ผ่านมา

2. ข้อจำกัดของหนังสือ

2.1 หนังสือเล่มนี้ใช้อธิบายในสถานการณ์วิกฤตการณ์คิวบาเพียงเหตุการณ์เดียว ดังนั้นจึงอาจทำให้เกิดการตั้งคำถามว่า หากนำเอาตัวแบบไปใช้ในการอธิบายกระบวนการตัดสินใจในเหตุการณ์อื่นๆ ตัวแบบดังกล่าวจะยังคงมีความสามารถในการอธิบายได้หรือไม่

2.2 หนังสือเล่มนี้ได้ถูกเขียนขึ้นในช่วงสงครามเย็น อย่างไรก็ตามในช่วงเวลาปัจจุบันซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นยุคโลกาภิวัตน์ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและการติดต่อสื่อสารได้ถูกพัฒนาจากช่วงเวลาของการเขียนหนังสืออย่างมาก ดังนั้นสภาพแวดล้อมและบริบทต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปจะส่งผลกระทบต่อความสามารถในการอธิบายของตัวแบบดังกล่าวนี้หรือไม่

จากสาระสำคัญของหนังสือ รวมถึงจุดเด่นและการทำความเข้าใจข้อจำกัดของหนังสือเพื่อนำไปปรับใช้ให้เหมาะสมการอธิบายการตัดสินใจในยุคปัจจุบัน นับว่าเป็นหนังสือที่มีประโยชน์ต่อนักเรียนนักศึกษา ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานภาครัฐ หรือผู้ที่ต้องการทำความเข้าใจกระบวนการตัดสินใจนโยบายสาธารณะ ด้วยจะทำให้เข้าใจที่มาของนโยบายสาธารณะ ซึ่งจะเกี่ยวพันกับกระบวนการอื่นๆ ของนโยบายเป็นระบบ หากผู้ศึกษาขาดความเข้าใจถึงเจตนาที่ก่อให้เกิดนโยบายว่ามีที่มาจากแนวความคิดแบบไหนจากคนกลุ่มใด ผู้ที่ได้ประโยชน์หรือเกี่ยวข้องในกระบวนการนโยบายเป็นใคร ก็จะส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติและการประเมินนโยบาย ฉะนั้นแล้วหนังสือเล่มนี้จึงเป็นเสมือนคู่มือสำคัญเพื่อช่วยให้ทำความเข้าใจนโยบายสาธารณะได้ดียิ่งขึ้น

เอกสารอ้างอิง

Allison, G. T. (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 1ed. Little Brown.