



บทวิจารณ์หนังสือ (Book Review)

Handbook of Critical Policy Studies, edited by Frank Fischer, Douglas Torgerson, Anna Durnova and Michael Orsini (Cheltenham: Edward Elgar, 2015)

ปิยะพงษ์ บุษบงก์*

การศึกษาและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะไม่ได้มีเพียงแนวทางเดียวที่คุ้นชินกันที่เรียกว่า การศึกษาและวิเคราะห์นโยบายเชิงเทคนิค (technocratic policy studies and analysis) ซึ่งใส่ใจต่อ กรอบการศึกษาและวิเคราะห์เชิงกระบวนการ ระบบ และหลักเหตุผล (stages, system and rational approaches) หากแต่ยังมีแนวทางเลือกอีกหลายแนวอยู่ด้วย โดยแนวทางเหล่านี้สามารถเรียกรวมๆ ได้ว่าเป็นการศึกษาและวิเคราะห์นโยบายเชิงวิพากษ์ (critical policy studies and analysis) อันเป็น ชื่อหนังสือเล่มนี้นั่นเอง

Frank Fischer และคณะพัฒนาหนังสือเล่มนี้ขึ้นมาผ่านประสบการณ์การศึกษาค้นคว้าวิจัยที่ ยาวนานพอสมควร กล่าวคือ ต้องย้อนกลับไปตั้งแต่ปี 1980 ซึ่ง Fischer ได้ตั้งต้นสะท้อนปัญหาของ การศึกษาและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะกระแสหลักผ่านหนังสือของเขาที่ชื่อว่า Politics, Values, and Public Policy: The Problem of Methodology ซึ่งหนังสือเล่มนี้พยายามชี้ว่าการศึกษาและ วิเคราะห์เชิงเทคนิคทำให้โลกนโยบายละเลยการเมืองและค่านิยมทางสังคมไป โดยการละเลย ดังกล่าวทำให้นโยบายที่ถูกผลิตขึ้นหลุดลอยออกไปจากสภาพปัญหาเชิงนโยบายที่มีความ สลับซับซ้อน ดังนั้น Fischer จึงนำเสนอในหนังสือเล่มดังกล่าวถึงความจำเป็นที่ต้องแสวงหาแนว ทางเลือกใหม่ที่ทำให้การศึกษาและวิเคราะห์นโยบายไม่แข็งทื่อ มีลักษณะเป็นกลไก และขาดความ อ่อนไหวต่อความรู้สึกนึกคิดของผู้คน อีกทั้งแนวทางเลือกนั้นต้องสร้างเสริมค่านิยมประชาธิปไตย ที่มากขึ้น

ต่อมาไม่นาน แนวคิดของ Frankfurt School of Critical Theory เริ่มมีอิทธิพลต่อการศึกษา ทางด้านนโยบายสาธารณะที่มากขึ้น โดยเฉพาะแนวคิดของ Jurgen Habermas ในงานที่ชื่อว่า The Theory of Communicative Action ซึ่งทำให้ Fischer กลับมาอีกครั้งพร้อมกับ John Forester ในฐานะ Habermasians ที่ศึกษานโยบายสาธารณะและการวางแผน โดยทั้งคู่ร่วมกันบรรณาธิการ หนังสือชื่อว่า Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning ในปี 1993 ซึ่งนับเป็นแนวทาง การศึกษาและวิเคราะห์นโยบายทางเลือกที่มีข้อเสนอเป็นรูปธรรมที่สุดก็ว่าได้ กล่าวคือ ใช้แนวคิด การปรึกษาหารือ (deliberation) ของ Habermas มาต่อยอดเพื่อสร้างแนวทางเชิงวิพากษ์และเป็น

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม



ทางเลือกที่แตกต่างไปจากแนวเทคนิค ทั้งนี้ แนวทางนี้ได้ถูกยกระดับโดยงานของ Fischer เองชื่อว่า Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices (2003), งานของ Maarten Hajer & Hendrik Wagenaar ที่ชื่อว่า Deliberative Policy Analysis (2003) และได้ถูกต่อยอดขึ้นไปอีกในงานที่ Fischer ร่วมกับ Herbert Gottweis กลับมาทบทวนงานเมื่อปี 1993 อีกครั้งแล้วพัฒนาต่อด้วยงานชื่อ Argumentative Turn Revisited: Public Policy as Communicative Practice (2012)

จากสังเขปสายธารความคิดข้างต้น นำไปสู่การรวมตัวกันระหว่างนักคิดและนักวิชาการด้านนโยบายสาธารณะและการวางแผนจำนวนหนึ่งโดยเฉพาะในฝั่งยุโรป ผ่านการประชุมวิชาการประจำปีชื่อ International Conference in Interpretive Policy Analysis (IPA) ซึ่งเริ่มต้นครั้งแรกเมื่อปี 2006 พร้อมไปกับการก่อตั้งวารสารวิชาการชื่อ The Journal of Critical Policy Analysis ในปีเดียวกัน ก่อนที่จะเปลี่ยนชื่อเป็น The Journal of Critical Policy Studies ในภายหลัง (ปี 2009) โดยหนังสือ Handbook of Critical Policy Studies ที่กำลังกล่าวถึงนี้ นับเป็นการสะสมประสบการณ์ที่ถูกสร้างสมมาดังกล่าวทั้งหมดก็ว่าได้ โดยผู้ที่ร่วมเขียนและบรรณาธิการล้วนแต่ผ่านลมฝนและความเหน็ดเหนื่อยร่วมกันมาทั้งนั้น

กลับมาที่เนื้อหา หนังสือเล่มนี้เสนออะไร? การตอบคำถามนี้ต้องย้อนกลับไปจุดตั้งต้น กล่าวคือ หนังสือเล่มนี้เสนอแนวทางการศึกษาและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ (และการวางแผน) ทางเลือกหรือที่ท้าทายแนวทางเชิงเทคนิคที่ยึดติดกับกรอบเชิงกระบวนการ ระบบ และหลักเหตุผลที่แข็งทื่อและเป็นกลไก ซึ่งถูกเรียกว่าแนวปฏิฐานนิยม (positivism) ทำให้เนื้อหาของหนังสือค่อนข้างกว้างขวางเพราะมีหลากหลายแนวทางที่มุ่งท้าทายแนวทางหลักดังกล่าว โดยชัดเจนว่าหนึ่งในนั้นคือแนวทางที่รับอิทธิพลจาก Habermas ดังกล่าวถึงก่อนหน้า โดยแนวทางนี้เสนอให้นโยบายสาธารณะเป็นเรื่องของทุกคน ไม่ใช่เพียงนักเทคนิคนโยบาย (professional policy experts) กล่าวคือนโยบายควรเป็นผลมาจากการปรึกษาหารือกันระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องมากกว่าการพึ่งพิงเทคนิคการวิเคราะห์ที่อาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะ โดยจะต้องใส่ใจต่อค่านิยมต่างๆ ที่มีอยู่ รวมไปถึงจินตนาการและความคิดฝันของผู้คน ไม่ใช่เพียงการแสวงหาข้อเท็จจริงเท่านั้น ซึ่งแนวทางดังกล่าวต้องการบทบาทแบบใหม่ของนักวิเคราะห์นโยบายที่ต้องปรับตัวจากการเป็นผู้เชี่ยวชาญมาเป็นผู้อำนวยความสะดวกการปรึกษาหารือ ตัวกลางในการตีความความเห็นที่แตกต่างหลากหลาย และนักสร้างฉันทามติ

นอกจาก Habermas แล้ว ในหนังสือได้อธิบายรากฐาน (origins) ที่สำคัญของการศึกษาและวิเคราะห์นโยบายเชิงวิพากษ์ว่าต้องย้อนกลับไปพิจารณาข้อเสนอของ Harold Lasswell ตั้งแต่ปี 1951 ในฐานะบิดานโยบายศาสตร์ กล่าวคือนโยบายสาธารณะจะต้องส่งเสริมค่านิยมประชาธิปไตย ด้วยการหยิบยกเทคนิคต่างๆ มาวิเคราะห์จึงต้องฟังพินิจความต้องการของประชาชนรวมไปถึงการใส่ใจต่อการมีส่วนร่วมให้มากขึ้น อีกทั้ง ในการวิเคราะห์นโยบายต้องย้อนพิจารณาฐานคิดของ



Lindblom & Cohen ที่เสนอไว้ตั้งแต่ปี 1978 นั่นคือ การแสวงหาความรู้ที่ใช้ได้จริง (usable knowledge) โดยไม่ยึดติดกับหลักการจนเกินไป โดยเฉพาะหลักคิดทางเศรษฐศาสตร์นโยบายและหลักการวิเคราะห์แบบวิทยาศาสตร์ต่างๆ มิเช่นนั้นจะมีผู้ผูกขาดความรู้หรือดูแลความรู้คนอื่น และทำให้เรื่องนโยบายเป็นเรื่องของคนไม่กี่คน (ที่มีความรู้ความเข้าใจ) อันจะนำไปสู่การกีดกันผู้คนจำนวนมากออกไปจากโลกของนโยบายสาธารณะ ซึ่งโดยรากฐานแล้วควรจะเป็นเรื่องของคน

ในการอธิบายถึงรากฐานของการศึกษานโยบายเชิงวิพากษ์ หนังสือเล่มนี้ได้กล่าวถึงความคิดของ Foucault ด้วย โดยขยายพรหมแดนให้เห็นว่าการศึกษาและวิเคราะห์นโยบายแนวทางนี้ไม่ได้ยึดโยงกับ Frankfurt School เท่านั้น กล่าวอีกนัยคือ มีหลายแนวทางย่อยที่แตกแขนงออกมา ซึ่งความคิดของ Foucault มีอิทธิพลต่อการเพ่งพินิจนโยบายที่ไปไกลกว่าเรื่องของปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ หากแต่ต้องพิจารณาโครงสร้างที่นโยบายนั้นๆ อิงแอบอยู่ด้วย แนวคิดของ Foucault จึงช่วยในการเปิดเผยสิ่งต่างๆ ที่ซ่อนเร้นอยู่ในโลกนโยบาย และทำให้เข้าใจนโยบายในเชิงโครงสร้างและผ่านประวัติศาสตร์มากขึ้น ซึ่งส่วนนี้เชื่อมโยงไปสู่เนื้อหาในส่วนที่สองของหนังสือที่ว่าด้วยมุมมองเชิงทฤษฎี (theoretical perspectives) ของการศึกษานโยบายเชิงวิพากษ์ กล่าวคือ Foucault ช่วยให้เห็นว่านโยบายเป็นเรื่องของวาทกรรม (discourse) การวิเคราะห์นโยบายจึงต้องอาศัยการวิเคราะห์วาทกรรมร่วมด้วย โดยต้องเข้าใจถึงผลประโยชน์ อัตลักษณ์ และการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายอันเป็นผลมาจากการที่วาทกรรมหนึ่งๆ ครอบงำโลกนโยบายอยู่ อีกทั้งฐานทางทฤษฎีที่สำคัญที่ต่อโยงมาจาก Foucault ที่ควรนำมาพิจารณาร่วมด้วยคือการวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองวัฒนธรรม (cultural political economy) รวมถึง การตีความอำนาจหลากหลายมิติที่ดำรงอยู่ในสังคมเพื่อทำความเข้าใจนโยบาย

ส่วนต่อมาของหนังสืออธิบายว่าด้วยการเมืองเรื่องภาษา (discursive politics) ในการศึกษา นโยบายสาธารณะ โดยเชื่อมโยงให้เห็นประเด็นท้าทายของการศึกษานโยบายเชิงวิพากษ์ไม่ว่าจะเป็น การทำความเข้าใจภาษา นโยบายอิงกับบริบทต่างๆ ความสำคัญของการถกเถียงเพื่อแสวงหาความยุติธรรมทางสังคมด้วยการสร้างคุณภาพให้กับวาทกรรมเรื่องประชาธิปไตย ความแตกต่างหลากหลาย และความเป็นธรรม รวมทั้ง การศึกษาการสื่อสารในระหว่างการประท้วงเพื่อเรียกร้องหรือยื่นข้อเสนอเชิงนโยบาย และการถอดความอารมณ์ความรู้สึกของตัวแสดงนโยบายในเวทีการปรึกษาหารือเชิงนโยบาย ซึ่งประเด็นเหล่านี้มักจะถูกมองข้ามในการศึกษาและวิเคราะห์นโยบายเชิงเทคนิค

ถัดจากนั้น หนังสือเล่มนี้ได้ชี้ชวนให้ทำความเข้าใจกระบวนการนโยบายในมิติใหม่ กล่าวคือ การเข้าใจนโยบายว่ามีขั้นตอนย่อยๆ ต่อกันไปเป็นกระบวนการในเชิงเส้นตรงจะทำให้เราเข้าใจปรากฏการณ์เชิงนโยบายที่บิดเบี้ยวไปจากความเป็นจริง โดยหนังสือเล่มนี้ได้เสนอให้เห็น



แนวทางเลือกในการทำความเข้าใจการนิยามปัญหา (problem definition) และการกำหนดประเด็นวาระนโยบาย (agenda setting) ที่ต่างออกไปจากแนวคลาสสิก อาทิ แนวที่ถูกเสนอโดย John Kingdon ตั้งแต่ปี 1984 และ Anthony Downs ตั้งแต่ปี 1972 ข้อเสนออีกคือการเพิ่มมุมมองในเชิงวิพากษ์เข้าไป เพื่อทำความเข้าใจอำนาจและปฏิสัมพันธ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นและสร้างพลวัตให้กับการกำหนดประเด็นและการเข้าใจปัญหาในกระบวนการก่อตัวของนโยบาย โดยผู้วิเคราะห์นโยบายต้องมองให้เห็นการเสกสร้างปัญหาของสังคม (social construction of problems) ที่มากกว่าการเชื่อว่ามีกระแสต่างๆ (multiple streams) ที่ทำให้เกิดวาระนโยบาย หรือมองนโยบายเป็นเสมือนวงล้อหรือวัฏจักร การศึกษานโยบายในมิตินี้จึงต้องเพิ่มความใส่ใจไปที่เรื่องอำนาจของวาทกรรมและวาทศิลป์ต่างๆ (power of discourse and rhetoric) ที่ประสบความสำเร็จในการชูประเด็นนโยบายขึ้นมาหรือทำให้คนในสังคมคล้อยตามได้ อีกทั้ง การศึกษานโยบายต้องทำความเข้าใจนโยบายในฐานะเป็นผลผลิตร่วม (co-production) ของสังคมด้วย จากที่สังคมเป็นผู้ตัดสินว่าอะไรดี อะไรเลว ทำให้เห็นนโยบายขึ้นอยู่กับความคิดอ่านของสังคมไม่น้อย โดยรัฐบาลที่มีความมั่นใจในตัวเองมากจนละเลยเสียงวิพากษ์ของประชาชนและริเริ่มหรือสานต่อนโยบายที่ประชาชนไม่สนับสนุนก็จะมีแนวโน้มที่จะขาดการยอมรับในที่สุด

มาถึงส่วนรองสุดท้าย หนังสือเล่มนี้ได้มุ่งเน้นไปที่นักนโยบายและคลังสมองทางนโยบาย (policy think tank) เองด้วย โดยชี้ให้เห็นว่าความเชี่ยวชาญทางนโยบายจะต้องถูกทบทวนใหม่ ต้องมองให้เห็นการเมืองของความเชี่ยวชาญ (politics of policy expertise) ซึ่งสาระสำคัญอยู่ที่ชุดความรู้ในการสร้างสรรค์นโยบายที่ปราศจากค่านิยมส่วนตัวหรือความเป็นอัตวิสัยนั้น ไม่มีอยู่จริง ด้วยเหตุนี้ การคิดนโยบายต้องอยู่บนฐานของความรู้ที่หลากหลาย กล่าวคือ จะต้องเปิดรับชุดความรู้ที่นอกเหนือไปจากความรู้ของผู้เชี่ยวชาญ (expert knowledge) ซึ่งมักจะมีวาระซ่อนเร้นอยู่เบื้องหลัง แม้แต่การเปิดรับชุดความรู้ที่เป็นภูมิปัญญาชาวบ้าน (local knowledge) ในบริบทเฉพาะหนึ่งๆ มิเช่นนั้น โลกของนโยบายก็จะคับแคบและไม่สะท้อนความเฉพาะเจาะจงของบริบทต่างๆ อีกทั้งการเปิดรับชุดความรู้ที่หลากหลายของนักนโยบายนั้นเป็นการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมที่มีความหมาย (meaningful participation) กล่าวคือ นโยบายที่ดีไม่ใช่เพียงผลของการเข้ามาร่วมคิดของผู้คนที่หลากหลาย แต่วิธีคิดที่แตกต่างก็ต้องถูกนำมาร่วมแลกเปลี่ยนกันด้วย เพราะหากมาร่วมกันคิดแล้วตอกอยู่ภายใต้ชุดความรู้เดียวกัน ทุกฝ่ายก็แค่ถูกเชิญมายืนยันสิ่งเดียวกันเท่านั้นเอง โดยคนที่คิดต่างหรือมีชุดความรู้อีกแบบก็就会被ทำให้ไม่มีตัวตนแม้ว่าจะเข้าร่วมก็ตาม

ในส่วนสุดท้าย หนังสือเล่มนี้ได้เน้นไปที่วิธีวิทยาทางเลือกสำหรับการศึกษาและวิเคราะห์นโยบายเชิงวิพากษ์ โดยอธิบายให้เข้าใจว่าวิธีการตีความ (interpretive methods) นับเป็นหัวใจสำคัญของแนวทางนี้ โดยผู้ศึกษาต้องมุ่งไปที่การวิเคราะห์ปฏิบัติการที่เกิดขึ้นจริงของนโยบาย (policy practices) มากกว่าข้อเสนอนโยบายที่ถูกเขียนไว้อย่างเป็นทางการ โดยจะต้องเข้าใจถึงชุด



ความหมายต่างๆ (meanings) ที่แฝงอยู่ มองให้เห็นมุมมองที่เปลี่ยนแปลงไป (transforming perspectives) วิเคราะห์เรื่องราวต่างๆ ที่เกิดขึ้น (narrative analysis) และอาจจะต้องใส่วิญญูณนักมานุษยวิทยาลงไปด้วย

จากที่นำเสนอสังเขปสาระสำคัญของหนังสือเล่มนี้ไปทั้งหมด จะเห็นว่าการหาหนังสือเล่มนี้มาอ่านอย่างละเอียดนั้นจะเป็นประโยชน์อย่างมาก โดยเฉพาะสำหรับนักวิชาการและนักวิจัยทางด้านนโยบายและการวางแผนที่มองเห็นข้อจำกัดของแนวทางการศึกษาหลักที่มีอยู่และพยายามแสวงหาทางเลือกใหม่ ทั้งนี้ สิ่งที่ต้องทบทวนประการแรกคือ งานชิ้นนี้ไม่ได้เป็นงานพื้นฐาน กล่าวคือหลายส่วนถูกอธิบายโดยมีฐานคิดว่าผู้อ่านจะต้องมีพื้นความรู้มาแล้วพอสมควร (เช่น ต้องเข้าใจแนวคิดเรื่องญาณวิทยา) อีกหนึ่งประการคือ ผู้อ่านต้องทบทวนได้ว่าแนวทางเชิงวิพากษ์มีข้อจำกัดในตัวเองประการสำคัญคือยากที่จะนำมาเปิดกล่องใช้ได้เลยทันทีทันใด เพราะองค์ความรู้ส่วนใหญ่เป็นเรื่องของหลักคิดมากกว่าวิธีการทำ ซึ่งต่างออกไปจากการเสพหนังสือที่เป็นกระแสหลักที่นำเสนอทุกอย่างเป็นขั้นเป็นตอนและมีเครื่องมือการวิเคราะห์นโยบายต่างๆ (policy toolboxes/ nuts and bolts) ที่สำเร็จรูปมาให้ เหตุผลสำคัญที่หนังสือเล่มนี้ไม่สามารถให้เครื่องมือสำเร็จรูปมาใช้ได้ก็เพราะในฐานคิดสำคัญของแนวทางนี้ประการหนึ่งก็คือการปฏิเสธการวิเคราะห์เชิงกลไกด้วยเทคนิคต่างๆ ดังกล่าวนั่นเอง

เอกสารอ้างอิง

- Fischer, F., D. Torgerson, A. Durnova and M. Orsini, eds. (2015). **Handbook of Critical Policy Studies**. Cheltenham: Edward Elgar.
- Fischer, F. and H. Gottweis. (2012). **Argumentative Turn Revisited: Public Policy as Communicative Practice**. Durham: Duke University Press.
- Fischer, F., J. Forester. (1993). **Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning**. London: UCL.
- Fischer, F. (1980). **Politics, Values, and Public Policy: The Problem of Methodology**. Colorado: Westview Press.
- Fischer, F. (2003). **Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices**. Oxford: Oxford University Press.
- Habermas, J. (1989). **The Theory of Communicative Action**. Cambridge: Polity Press.
- Hajer, M. and H. Wagenaar. (2003). **Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society**. Cambridge: Cambridge University Press.