

นโยบายศาสตร์ : ข้อสังเกตเชิงวิพากษ์ถึงข้อจำกัดและศักยภาพในอนาคต
POLICY SCIENCES : CRITICAL OBSERVATIONS ON LIMITATIONS AND
FUTURE POTENTIAL

กฤษฎ เพิ่มทันจิตต์* ภักดี โพธิ์สิงห์**
Grit Permtanjit, Phakdee Posing

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาความหมาย จุดมุ่งหมายพื้นฐาน ความเป็นมา และคำอธิบายลักษณะพิเศษของนโยบายศาสตร์โดยสรุป 2) วิเคราะห์รากเหง้าและวิวัฒนาการของนโยบายศาสตร์ในเชิงสำนักความคิด อุดมการณ์ทางการเมือง และหลักการความสมเหตุสมผล และ 3) นำเสนอข้อสังเกตเชิงวิพากษ์ถึงข้อจำกัดในอดีตและปัจจุบันและศักยภาพในอนาคต โดยอาศัยวิธีการนำเสนอแบบพรรณนา และการวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ภายใต้ตรรกะวิภาษวิธี การศึกษา พบว่านโยบายศาสตร์บูรณาการความรู้และการปฏิบัติแบบสหวิทยาการ เพื่อศึกษาปัญหาที่ซับซ้อนและอาศัยกระบวนการตัดสินใจแบบสมเหตุสมผลในการกำหนดนโยบาย โดยมุ่งบรรลุจุดมุ่งหมายพื้นฐานเพื่อขับเคลื่อนศักดิ์ศรีของมนุษย์ของประชาชนทั้งหมด

การศึกษารากเหง้าและวิวัฒนาการในเชิงสำนักความคิดและอุดมการณ์ทางการเมือง พบว่านโยบายศาสตร์ถูกจำกัดขอบเขตที่จะบรรลุจุดมุ่งหมายพื้นฐานดังกล่าว ด้วยหลักการความสมเหตุสมผลของกลไกตลาด ที่เอื้อประโยชน์ต่อคนกลุ่มน้อยผู้เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตและทุนก่อนเป็นประการสำคัญ นอกเหนือจากนี้ การศึกษาครั้งนี้ได้พบข้อจำกัดที่เป็นลักษณะพิเศษของนโยบายศาสตร์ในอดีตและปัจจุบันในประเด็นของ สหวิทยาการ การตัดสินใจแบบสมเหตุสมผล อุดมการณ์ทางการเมืองแบบอนุรักษ์นิยม และหลักการความสมเหตุสมผลของกลไกตลาด การปฏิบัติขึ้นของการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 4 ในปัจจุบัน น่าจะสามารถจัดข้อจำกัดที่เป็นลักษณะพิเศษในประเด็น สหวิทยาการและการตัดสินใจแบบสมเหตุสมผลได้ในอนาคต แต่ปัญหาในอดีตที่ดำเนินมาถึงปัจจุบัน และจะดำเนินต่อไปในอนาคต คือ นโยบายศาสตร์จะสามารถแก้ไขปัญหาของภาวะทางสองแพร่ง หรือปัญหาเลือกอย่างเสียอย่าง ระหว่าง หลักการความสมเหตุสมผลของกลไกตลาดกับความสมเหตุสมผลทางสังคมได้อย่างไร เพื่อให้บรรลุถึงความเท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจและสังคมให้มากขึ้นกว่าเดิม

คำสำคัญ : สหวิทยาการ , การตัดสินใจสมเหตุสมผล , ศักดิ์ศรีของมนุษย์ , อุดมการณ์ทางการเมือง , ความสมเหตุสมผลของกลไกตลาด, ความสมเหตุสมผลทางสังคม

* Department of Political Science, Faculty of Social Sciences, Mahachulalongkornrajavidyalaya University.

** Associate Professor of Public Administration Mahasarakham Rajabhat University

ABSTRACT

This article seeks to meet the following 3 objectives : 1) to study the meaning , basic goal, background , and main features of policy sciences, 2) to analyse the roots and evolution of policy sciences in terms of schools of thought, political ideology and principles of rationality, and 3) to present critical observations on past and nowadays limitations and future potential. It is based on a descriptive approach and critical analysis under dialectic logic. The study discovered the following findings. Policy sciences had integrated interdisciplinary knowledge and practice to study complex problems and apply rational decision making process in policy making in order to advance human dignity for all as their fundamental goal

The study of the roots and evolution in terms of schools of thought and political ideology found that policy sciences were limited to the attainment of their fundamental goal due to the fact that mechanism of market rationality avails benefits to the minority rich people partially and firstly. Furthermore, interdisciplinary and rational decision-making approaches have been limitations in the real world situation. Hopefully, the occurrence of the Fourth Industrial Revolution should be able to eliminate such constraints and make the policy sciences full of potential in the future. Even so, policy sciences remains to be challenged by the problems of economic and social disparities which still have been in existence from the past, at present, and to the future continuously. Under such a circumstance, how will policy sciences be able to solve the dilemma of tradeoff between market and social rationalities in order to achieve more economic and social equalities ?

keywords : Interdisciplinary , Rational Decision Making Human Dignity , Political Ideology, Market Rationality , Social Rationality

1. บทนำ

นโยบายศาสตร์เป็นวิชาที่เปิดสอนในระดับดุขุภฏบัณชฏท สาขาวฏชาฏฐฏประศาสนศาสฏฐฏภาควฏชาฏฐฏศาสฏฐฏ คณณะสฏงคคคศาสฏฐฏ มหาวฏทยาลฏยมหฏจุฬาลงกรณราชวฏทยาลฏยม มาเป็นเวลฏเกฏอฏบ 1 ทศวรรษแล้ว ผู้เชฏยนได้รฏบฏเชฏฎนฏไปบรรยายตั้งแต้สมัยที่ขงเป็นพหุทศศาสฏฐฏดุขุภฏบัณชฏท สาขาวฏชาฏฐฏประศาสนศาสฏฐฏ รุ้ณที่ 1 ถึงรุ้ณที่ 3 และได้บรรยายวฏชานฎฎแก้ณสฏดฏปรฏชฎญาดุขุภฏบัณชฏท สาขาวฏชาฏฐฏประศาสนศาสฏฐฏ รุ้ณที่ 4 ณ สฏถาบัณการศฏกขานฎฎนฏในหฏวงเวลฏคาบเกฏยวฏกันขงปี พ.ศ. 2560 และ 2561 อฏกหฏงขงยงได้เชฏฎนหฏงสฏอ ชื่อ “นฏนโยบายศาสฏฐฏ การบฏรฏการในภฏมฏทศฎนการขงชฎนใหม้กฏระบวณทศฎนและหลฏกการบฏรฏการวฏฎพุท” หฏงสฏอนฎฎได้รฏบฏการสนบฏสนนจากคณณะกรรณการบฏรฏการจฏนทุนคณณะรัฐฏประศาสนศาสฏฐฏ สฏถาบัณบัณชฏดฏพัฒนบฏรฏการศาสฏฐฏ และได้รฏบฏการประเมฏนโดย Peer Review แล้วเมฏอปลายปี พ.ศ. 2558 ตลอฏดระยะเวลฏทที่ต้องดฏาเนฏนจฏกรณมเกฏยวฏกันบฏวฏชานฎฎผู้เชฏฎนเกฏดความรฏู้สฏกสนท่หฏระคณภฏวะงงจฎนทางคความคฏดเกฏยวฏกันบฏวฏชฎทศฎนขง แฮรอลด ดฎ. แลสสฎเวลสฎ (Harold D. Lasswell) ทฎว่าดฏวย “นฏนโยบายศาสฏฐฏ (Policy Sciences)” ขง แลสสฎเวลสฎ เป็นผู้ปรฏดฏชฎฐฎขฎนมาพรฏอมกฏบฏการจฏดฏตั้งมุลนฏฎคณฎนฎนโยบายศาสฏฐฏ และหฏองสมุด ปี ค.ศ. 1970 เรมฏตฎพมฎพววารสารนฏนโยบายศาสฏฐฏ และกฏอตั้งสมาคณนฎนโยบายศาสฏฐฏ (The Society of the Policy Sciences) ปี ค.ศ. 1995 ผลงานเหล่านฎฎนฏเป็นการแสดงออกขงสฏถาบัณขงขบวณการนฏนโยบายศาสฏฐฏขงมฏจฎมฎงหมายพືนฐฎาน คฏอ การบฏรฏณาการความรືและกฏการบฏฎบฏฏดฏเพื่อคุดแล สงสฎเรม และขบฏเคลฏอฏนคฏกฏดฎศฎรฎขงมณุขฎยขงประชฎานหฏงมวล

นบฏตั้งแต้ ค.ศ. 1971 จนถึขงจฎจฎบฏน ความหมายและจฎดฎมฎงหมายพືนฐฎานขงนฏนโยบายศาสฏฐฏ ได้รฏบฏการสฎบสฏานและขยายขบขเขตขงสฏถาบัณ ทฎครอบคคคมพືนทฎทฎวโลก (Amanda Lynch, 2016, www.policysciences.org) ในเวบฎไซ้ตขง policysciences.org ได้นฎาเสนอขงสฏถาบัณปรฏจฎาปี ค.ศ. 2015 ทฎมฎระเบฏยบวาระในหฏวงเวลฏ 11 – 13 พคฎจฎกายน ค.ศ. 2015 เกฏยวฏกันการจฏดฎสฎมณาโดยธนาคารโลก ภายใต้หฏว้ขอ “การพฎฒนาแบบบฏรฏณาการเพื่อคฎกฏดฎศฎรฎขงมณุขฎย (Integrative Development for Human Dignity)” ขงเป็นทฎนฎาสนจฎเป็นอยฎางขงยงทฎธนาคารโลกในฐฎานะทฎเป็นสฏถาบัณการจฏนพหุภฏาศฎระดฎบโลก ได้เป็นเจฎาภฏาในการจฏดฎสฎมณา ทฎนฎาจะมฎผลกฏระทบฏต่อประเทศตฎาขงๆ ทฎขอฎฎจฎน เพื่อดฎาเนฏนการสรฎางคอรขงสรฎางพືนฐฎานทางเศรชฎฐฎกฏจและสฎงคค

จฎเป็นหลฏกการและเหตุผลทฎผู้เชฏฎนต้องการนฎาเสนอต่อประชฎาคคควฏชาฏการให้รฎบฏรືขอขงสฎงเกฏดขงจฎวฏพากฎขงถึงขอจฎกฏดในอฎฎตและจฎจฎบฏนและศฎกฏภฏาในอนาคตขงนฏนโยบายศาสฏฐฏ หฏงนฎฎโดยอาฎฎยวฏฎฎการนฎาเสนอแบบพรฎรณฎาและกฏการวฏคระระทฎขงจฎวฏพากฎขงภายใต้ตฎรฎกฏวฏฎชาฏวฏฎ

2. วัตถุประสงค์

2.1 เพືอนฎาเสนอ ความหมาย จฎดฎมฎงหมายพືนฐฎาน ความเป็นมา และคฎาอธิบายลฎกขณณะพฏเศชฎขงนฏนโยบายศาสฏฐฏโดยสรືบ

2.2 เพືอวฏคระระทฎรฎกฏแหง้า และวฏฎฒนาการขงนฏนโยบายศาสฏฐฏในขงจฎสฎาณฎกความคคค และในปรฏจฎนอฎดฎมการณฎทางการเมฏอจฎ และหลฏกการความสมเหตุสมผล

2.3 เพื่อนำเสนอข้อสังเกตเชิงวิพากษ์ถึงข้อจำกัดในอดีตและปัจจุบันและศักยภาพในอนาคตของนโยบายศาสตร์

3. ความเป็นมา ความหมาย สาระสำคัญ และการอธิบายลักษณะพิเศษของนโยบายศาสตร์โดยสรุป

ในการนำเสนอสาระสำคัญของนโยบายศาสตร์ในหัวข้อมาตราระหว่าง ค.ศ. 1956–1976 อารี วาย.เลวิน (Arie Y.Lewin) และ เมลวิน เอฟ. ซากุน (Melvin F. Shakun) (197) ได้กล่าวถึงสองทศวรรษ ดังกล่าว เป็นช่วงเวลาที่ได้เป็นสักขีพยานของการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของปริมาณและความซับซ้อนของประเด็นนโยบายต่างๆ ที่เผชิญหน้าผู้กำหนดนโยบายในทุกๆ สาขาของรัฐบาลและองค์การธุรกิจ ในขณะที่ปัญหาต่างๆ มีขอบเขตและความซับซ้อนเพิ่มมากขึ้น ผู้กำหนดนโยบายเหล่านี้มักเรียกใช้บริการของบรรดาผู้เชี่ยวชาญในศาสตร์ต่าง ๆ ทั้งสังคมศาสตร์ และศาสตร์แห่งการตัดสินใจ (Decision Sciences) เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเสนอแนะเชิงวิทยาศาสตร์ในการวิเคราะห์นโยบาย (policy analysis) และกำหนดนโยบาย (policy formulation)

แฮรอลด์ ดี. แลสส์เวลล์ (Harold D.Lassell) เป็นนักวิชาการคนแรกได้สังเกตพบประเด็นดังกล่าวว่า การวิเคราะห์และการแก้ไขประเด็นนโยบายต่าง ๆ ดังกล่าว จะต้องอาศัยสาขาวิชาการเชิงวิทยาศาสตร์แบบใหม่ที่เขาเรียกว่า “นโยบายศาสตร์”(www.policysciences.org) ซึ่งเป็นประดิษฐ์กรรมของเขาโดยความร่วมมือของเพื่อนร่วมงานทั้งหลายโดยเฉพาะ ไมร์ส เอส. แมคดูกอล (Myres S. McDougal)

ในปี ค.ศ. 1971 แลสส์เวลล์ ได้จัดพิมพ์หนังสือ ชื่อ “A Pre-View of Policy Sciences” (policysciences.org) เนื้อหาสาระถูกแบ่งเป็น 4 ส่วน โดยบทที่ 1 นำเสนอวิวัฒนาการของนโยบายศาสตร์ บทที่ 2 ว่าด้วยบริบทของการวางแผนภาพของกระบวนการทางสังคมและการตัดสินใจต่าง ๆ บทที่ 3 กล่าวถึงภารกิจทางปัญญาซึ่งมุ่งไปสู่การแก้ไขปัญหา และบทที่ 4 ว่าด้วยความหลากหลายในการสังเคราะห์ระเบียบวิธีต่าง ๆ โดยได้เสนอคำนิยามปฏิบัติการของนโยบายศาสตร์ในฐานะเป็นกรอบความคิดที่เกี่ยวข้องกับความรู้ของกระบวนการตัดสินใจต่าง ๆ (decision processes) ภายในบริบทของระเบียบสาธารณะและพลเมือง (public and civic order) ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจแสดงนัยของการศึกษาเชิงระบบและเชิงประจักษ์ เพื่อให้การกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุประสิทธิผล แลสส์เวลล์ได้ให้คำอธิบายความรู้ของกระบวนการตัดสินใจว่า ความรู้ที่ได้รับต้องอาศัยระเบียบวิธีการสังเกตการณ์ (Observation) อย่างระมัดระวัง เพราะนี่คือความแตกต่างกันขั้นพื้นฐานของความรู้ทางวิทยาศาสตร์กับความรู้ที่ไม่เกี่ยวข้องกันกับกระบวนการทางวิทยาศาสตร์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า แลสส์เวลล์ต้องการให้เกิดความพร้อมสมบูรณ์ทางวิทยาศาสตร์ในนโยบายสาธารณะ (scientific integrity in public policy) นั้นเอง

อแมนดา ลินช์ (Amanda Linch) แห่งศูนย์นโยบายศาสตร์ (Policy Sciences Center) ได้นำเสนอความหมายสำคัญ 3 ประการ คือ (Policysciences.org)

หนึ่ง นโยบายศาสตร์ คือ แนวทางสำหรับการทำความเข้าใจปัญหาต่าง ๆ ในโลกแห่งความเป็นจริง และการแก้ไขปัญหานั้นในทุก ๆ ระดับตั้งแต่ท้องถิ่นจนถึงระดับโลก และประเด็นต่าง ๆ อย่างกว้างขวางขององค์กรบริหารและพัฒนา นโยบายศาสตร์มุ่งไปสู่การจัดการหาคูขุดของกระบวนการต่าง ๆ เชิงบูรณาการ (integrated) และอย่างกว้างขวางครอบคลุม (comprehensive) เพื่อจัดการปัญหาเหล่านี้ในหนทางที่ช่วยให้เกิดความมั่นใจในผลประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้มีวัตถุประสงค์หลัก เพื่อช่วยสังคมได้มาซึ่งการตัดสินใจหรือเลือกทางเลือกที่ดีกว่า

สอง นโยบายศาสตร์ประมวลความรู้จากสาขาวิชาการทุกสาขาในลักษณะ สหวิทยาการ (interdisciplinary) และเอื้อประโยชน์ต่อความรู้ทุกสาขาวิชาการ จุดเน้นของการทำความเข้าใจปัญหาต่าง ๆ ในบริบทใดก็ตาม เพื่อพัฒนาและเสนอข้อเสนอแนะทางเลือกต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริง และเป็นที่ยอมรับปรารถนา จึงต้องนำเอาเนื้อหาสาระและกระบวนการต่าง ๆ จากสาขาวิชาการต่าง ๆ อย่างสร้างสรรค์ เพื่อส่งเสริมความพยายามในการบรรลุผลลัพธ์ที่ยั่งยืน โดยมีได้ให้สิทธิพิเศษกับสาขาวิชาการใดสาขาหนึ่งเป็นแกนกลาง

สาม นโยบายศาสตร์มีจุดมุ่งหมายพื้นฐานเพื่อบูรณาการความรู้และการปฏิบัติ (จากข้อหนึ่งและสองข้างต้น) โดยมุ่งไปสู่การดูแล ส่งเสริม และขับเคลื่อนศักดิ์ศรีของมนุษย์ของประชาชนทั้งหมด

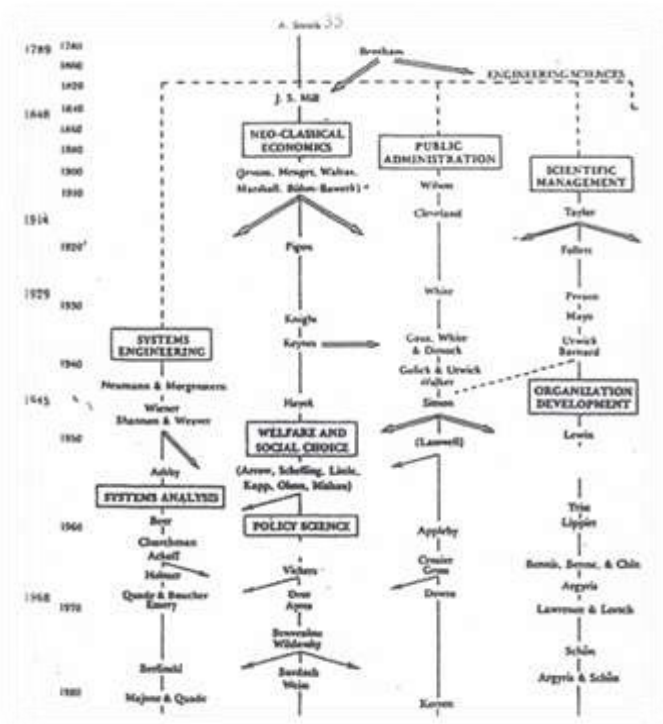
4. รากเหง้าและวิวัฒนาการของนโยบายศาสตร์

อารี วาย. เลวิน และ เมลวิน เอฟ. ซาคูน (Arie y. Lewin and Melvin F. Shakun, 1976 : 4) ได้ชี้ให้เห็นถึงสาขาวิชาการที่เป็นพื้นฐานของนโยบายศาสตร์ คือ ศาสตร์แห่งการจัดการ (Management Sciences) ซึ่งประกอบด้วยการศึกษาเชิงปฏิบัติการ (Operation Research) การวิเคราะห์ประสิทธิผลของต้นทุน (Cost Effectiveness Analysis) การวิเคราะห์ระบบ (System Analysis) เศรษฐศาสตร์ เป็นอาทิ ส่วนด้านพฤติกรรมศาสตร์นั้นประกอบด้วย รัฐศาสตร์ สังคมวิทยา จิตวิทยาสังคม ทฤษฎีองค์การ ทฤษฎีพฤติกรรมในหน่วยผลิต จิตวิทยาของการตัดสินใจ

เมื่อได้ทราบถึงสาขาวิชาการที่ประกอบกันเป็นองค์ความรู้พื้นฐานของนโยบายศาสตร์ จึงสามารถสืบสาวรากเหง้าของนโยบายศาสตร์ในเชิงวิวัฒนาการ ได้จากผลงานของ จอห์น ฟรีดแมนน์ (John Friedmann, 1987 : 49-55) ชื่อ Planning in the Public Domain : From Knowledge to Action, 1780-1980 ในบทที่ว่าด้วยภาพโดยสรุปของสองศตวรรษ (ค.ศ.1780-1980) ของทฤษฎีการวางแผน ทฤษฎีการวางแผนตามนัยของ ฟรีดแมนน์ มีความหมายถึงวิธีการและระดับของการใช้อำนาจรัฐเพื่อควบคุมระบบสังคม ระดับของการใช้อำนาจรัฐดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับระดับอุดมการณ์ทางการเมือง และที่สำคัญคือ ยึดถือหลักการความสมเหตุสมผลประเภทไหนระหว่าง ความสมเหตุสมผลของกลไกตลาด (market rationality) กับความสมเหตุสมผลทางสังคม (social rationality) ส่วนระดับอุดมการณ์ทางการเมืองประกอบด้วย อนุรักษนิยม ปฏิรูป และก้าวหน้า

จอห์น ฟรีแมนน์ (John Friedman, *ibid.*) ได้ประมวลวรรณกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีการวางแผน และได้จัดให้นักทฤษฎีที่ยึดถือหลักการความสมเหตุและอุดมการณ์ทางการเมืองแนวทางเดียวกัน รวมอยู่ด้วยกันในสำนักความคิดเดียวกัน ซึ่ง ฟรีแมนน์จัดแบ่งได้เป็น 10 สำนักคือ 1) การวิเคราะห์ระบบ (Systems Analysis) 2) เศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก (Neo-Classical Economics) ซึ่งได้วิวัฒนาการมาเป็นนโยบายศาสตร์ (Policy Sciences) 3) รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) 4) การพัฒนาองค์กร (Organization Development) 5) สังคมวิทยา (Sociology) 6) เศรษฐศาสตร์สถาบัน (Institutional Economics) 7) สัมฤทธิ์ผลนิยม (Pragmatism) 8) วัตถุนิยมประวัติศาสตร์ (Historical Materialism) 9) สังคมวิทยาเชิงวิจารณ์ (Critical Sociology) และ 10) สังคมยูโทเปีย (Utopia)

คำถามที่น่าสนใจ คือ นโยบายศาสตร์มีรากเหง้ามาจากสำนักความคิดอะไร แฝงอุดมการณ์ทางการเมืองอะไร และยึดหลักการความสมเหตุสมผลประการใด โดยอาศัยแผนภาพวิวัฒนาการของสำนักความคิด 4 สำนักแรก เป็นที่ประจักษ์ว่า หลังจากที่ แลสส์เวลล์ ผู้ที่ถูกจัดอยู่ในสำนักความคิดรัฐประศาสนศาสตร์ ได้ร่วมมือกับเพื่อนนักวิชาการประดิษฐ์นโยบายศาสตร์ขึ้นมา ใน ปี ค.ศ. 1950 ได้เป็นที่ยอมรับโดยสำนักเศรษฐศาสตร์ในสำนักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก เมื่อประมาณ ปี ค.ศ. 1960 ส่วนสำนักความคิดวิเคราะห์ระบบมีอิทธิพลต่อวิธีการบรรลุจุดมุ่งหมายของนโยบายศาสตร์ โดยการประยุกต์ใช้แนวทางที่สมเหตุสมผลต่อปัญหาที่ซับซ้อน อย่างไรก็ตาม ฟรีแมนน์ได้ระบุว่า สำนักความคิดทั้งสามดังกล่าว แฝงอุดมการณ์ทางการเมืองแบบอนุรักษนิยม และหลักการความสมเหตุสมผลของกลไกตลาด กล่าวคือ นักคิดและนักวิชาการอนุรักษนิยมสืบสานและสร้างความรู้ในสายของตน เพื่อมุ่งไปสู่การดำรงไว้ ซึ่งสถานภาพของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมให้มีพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย และอาศัยหลักการสมเหตุสมผลของกลไกตลาดเป็นมรรควิธี (Means) ซึ่งมีใจความสำคัญของความเชื่อ คือ การดำเนินการใดๆ ในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนที่ไม่มีขีดจำกัดในการครอบครองทรัพย์สิน หรือในการสะสมทุนมีแนวโน้มที่จะเอื้อประโยชน์ต่อส่วนร่วม รัฐพึงแทรกแซงกลไกตลาดให้น้อยที่สุด



แผนภาพวิวัฒนาการของสำนักความคิด
แหล่งที่มา: (John Friedmann, 1978: 56)

5. ข้อสังเกตเชิงวิพากษ์ถึงข้อจำกัดของนโยบายศาสตร์

ผู้เขียนขอประมวลความหมายและจุดมุ่งหมายพื้นฐานของนโยบายศาสตร์ เพื่อตั้งข้อสังเกตเชิงวิพากษ์ ดังนี้ นโยบายศาสตร์ คือ กรอบแนวคิดหรือแนวทางสำหรับการทำความเข้าใจปัญหาในโลกแห่งความเป็นจริงที่ซับซ้อนอย่างบูรณาการ และกว้างขวาง และแสวงหาทางเลือกนโยบายสำหรับการแก้ไขปัญหาเหล่านี้ในทุกๆระดับขององค์ภาครัฐแบบสหวิทยาการ โดยการประยุกต์ใช้กระบวนการตัดสินใจอย่างสมเหตุสมผล (rational decision-making) ภายในบริบทของระเบียบสาธารณะและพลเมือง เพื่อให้การกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถบรรลุจุดมุ่งหมายพื้นฐาน เพื่อการดูแล ส่งเสริม และขับเคลื่อนศักดิ์ศรีของมนุษย์ของประชาชนทั้งหมดอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ข้อสังเกตเชิงวิจารณ์มุ่งไปสู่ประเด็น 4 ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง นโยบายศาสตร์ประมวลความรู้จากสาขาวิชาการทุกสาขาในลักษณะสหวิทยาการ โดยมีให้สาขาวิชาใดวิชาหนึ่งเป็นแกนสำหรับบูรณาการ ไม่น่าจะเป็นได้ในโลกแห่งความเป็นจริงในยุคสมัยที่ แธรอลด์ ดี. แลสส์เวลล์ ดำรงชีพอยู่ ดังความที่ เยเฮสกาล ดรอร์ (Yehesgal Dror ,1971) ได้ระบุปัญหาต่างๆ และข้อจำกัดที่เกิดขึ้นในนโยบายศาสตร์ คือ 1) ขาดลักษณะของสหวิทยาการที่มีการกำหนดแนวทางปฏิบัติการที่สมบูรณ์ 2) ปัญหาหลักๆ ในการวิเคราะห์

นโยบายและการกำหนดนโยบายเกิดขึ้นจากผลลัพธ์ของความไม่สามารถทำให้เข้าใจอย่างแจ่มแจ้งของสาขาวิชานี้ ดังนั้นนักวิชาการซึ่งได้รับการอบรมสาขาวิชาการใด มีแนวโน้มที่จะระบุปัญหาภายในกรอบของสาขาวิชานั้นๆ แม้แต่ในปัจจุบัน ความพยายามในการทำงานภายใต้ทีมงานสหวิทยาการ (inter-disciplinary) พบว่า การทำงานแบบทีมสหวิทยาการ นอกจากเป็นการลงทุนที่มหาศาลแล้ว สิ่งที่เป็นปัจจัยยับยั้งไม่ประสบความสำเร็จ คือ 1) องค์ประกอบของมนุษย์ (the human element) ที่มีอัตตวิสัยหรือความเป็นตัวตนของตน 2) ธรรมชาติของสาขาวิชาการ (the nature of discipline) และ 3) ธรรมชาติของสถาบันต่างๆ (the nature of institutions) แต่กระนั้น ในปัจจุบันมีสถาบันการศึกษาเปิดหลักสูตรสหวิทยาการ (interdisciplinary studies) ทั้งในระดับปริญญาตรี และโทมากมายหลายแห่ง อาทิ มหาวิทยาลัยแห่งรัฐเท็กซัส มหาวิทยาลัยลิเบอร์ตี วิทยาลัยวิทยาศาสตร์และศิลปศาสตร์เซียงบูร์ณาการ

ประการที่สอง นโยบายศาสตร์เสนอวิธีการบรรลุจุดมุ่งหมายโดยการประยุกต์ใช้กระบวนการตัดสินใจแบบสมเหตุสมผล เพื่อให้ได้มาซึ่งนโยบายที่เหมาะสมที่สุด (optimal) วิธีการนี้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางในอดีตโดยเฉพาะ เฮอเบิร์ต เอ.ไซมอน (Herbert A . Simon, 1957) ผู้ซึ่งได้เสนอการตัดสินใจแบบสมเหตุสมผลที่มีขอบเขต (bounded rationality) ความว่า ในขณะที่บุคคลต่างๆดำเนินการตัดสินใจ ความสมเหตุสมผลถูกจำกัดโดยการครอบงำของปัญหาการตัดสินใจ ข้อจำกัดต่างๆ ของกระบวนการคิด (cognitive) และเวลาที่มีอยู่ เพราะฉะนั้นผู้ตัดสินใจมีแนวโน้มที่จะเลือกทางเลือกที่น่าพอใจ มากกว่าทางเลือกที่สมเหตุสมผล นอกจากนี้ ตัวแบบในการตัดสินใจแบบสมเหตุสมผลต้องอาศัยชุดของสมมติฐานเพื่อให้เป็นไปได้ อาทิ 1) ต้องประยุกต์ใช้ในระบบที่เสถียร 2) ผู้ตัดสินใจต้องมีเอกภาพ 3) ปัญหา นโยบาย ต้องชัดเจน และ 4) ไม่มีข้อจำกัดเรื่องเวลาและค่าใช้จ่าย

ประการที่สาม นโยบายศาสตร์มิได้เสนอนิยามปฏิบัติการของศักดิ์ศรีของมนุษย์ ซึ่งก่อให้เกิดภาวะงงงั้นเชิงวิชาการว่า จะมุ่งให้ไปสู่ความเข้าใจปัญหา นโยบายประการใด ซึ่งจะเชื่อมโยงกับประเด็นเชิงวิพากษ์ ถัดไป

ประการที่สี่ นโยบายศาสตร์ดำรงอยู่ในสำนักความคิดที่มีอุดมการณ์อนุรักษ์นิยม และหลักการความสมเหตุสมผลของกลไกตลาดนั้น เป็นเรื่องที่น่ากังวลที่สุด เป็นที่ประจักษ์ว่า องค์ความรู้ของสำนักความคิดที่หนึ่ง คือ การวิเคราะห์ระบบได้ก่อให้เกิดการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่สามและครั้งที่สี่ เกิดความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีอย่างไม่เคยเป็นมาก่อนในประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติ แต่สิ่งที่ติดตามมากับความก้าวหน้านี้ คือ การกระจุกตัวของความมั่งคั่งอยู่ที่อภิมา เศรษฐีเพียงไม่กี่คน ในห้วงเวลาของความก้าวหน้าของเทคโนโลยีดิจิทัล ระบบทุนนิยมโลกได้สร้างความมั่งคั่งให้แก่อภิมา เศรษฐีในประเทศต่างๆ จำนวน 300 กว่าคน ความมั่งคั่งที่เพิ่มขึ้น หรือ การกระจุกตัวของความมั่งคั่งของอภิมา เศรษฐีเหล่านี้ ทำให้คนทั้งโลกจนลงและความเหลื่อมล้ำทาง เศรษฐกิจและสังคมได้ทวีความรุนแรงขึ้นมากเป็นทวีคูณ (Grit Permtanjit, 2012) ในปี พ.ศ. 2560 .”มหาเศรษฐีเพียง 8 คนของโลก มีความมั่งคั่งเท่ากับคนจนครึ่งหนึ่งของโลก 3,600 ล้านคน” Nuchchaphatr Amornkul, (2017) พัฒนาการเชิงวิภาษวิธีดังกล่าวแสดงว่า องค์ความรู้ นโยบาย

ศาสตร์ไม่สามารถกำกับหลักการความสมเหตุสมผลของกลไกตลาดได้เลยแม้แต่น้อย เพราะหลักการนี้ ก่อให้เกิดกลไกการดึงดูดความมั่งคั่งที่เกิดขึ้นไปสู่คนกลุ่มน้อยนี้คือข้อจำกัดอันสำคัญของนโยบายศาสตร์

6. บทสรุป : ศักยภาพในอนาคตของนโยบายศาสตร์

ข้อจำกัด 2 ประการที่ได้กล่าวไว้ในส่วนที่ 5 คือ ความเป็นสหวิทยาการ และการตัดสินใจแบบสมเหตุสมผลอันเป็นลักษณะพิเศษของนโยบายศาสตร์ น่าจะได้รับการกำจัดออกไปโดยอาศัยความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีของการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 4 ซึ่ง Klaus Schwab (2017) ได้อธิบายความก้าวหน้าต่างๆ ในเทคโนโลยี ที่มีศักยภาพมหาศาลในการเชื่อมโยงผู้คนจำนวนหลายพันล้านคนด้วยเครือข่าย ปรับปรุงประสิทธิภาพขององค์กรต่างๆ และที่สำคัญยิ่งคือ การปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งนี้ถือเป็นโอกาสพิเศษที่สามารถปรับปรุงการสื่อสารของมนุษย์และการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง (conflict resolution) ผู้เขียนมีความเห็นว่าเทคโนโลยีของซูเปอร์คอมพิวเตอร์ (super computer) บิ๊ก ดาต้า (big data) ผนวกกับปัญญาประดิษฐ์ (AI) มีศักยภาพที่จะเพิ่มพูนศักยภาพ ของนโยบายศาสตร์ได้ในอนาคต แต่กระนั้น นโยบายศาสตร์จะต้องแสวงหาวิธีการบรรเทาขีดความสามารถของเทคโนโลยีที่จะเพิ่มพูนประสิทธิภาพของหลักการความสมเหตุสมผลของกลไกตลาด และทำให้กลไกความสมเหตุสมผลทางสังคมเพิ่มขึ้น เพื่อกระจายความมั่งคั่งของสังคมไปสู่คนส่วนใหญ่ของสังคมให้มากขึ้น หรือทำให้เกิดความเท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจและสังคมให้มากยิ่งขึ้น จุดมุ่งหมายพื้นฐานเพื่อขับเคลื่อนศักดิ์ศรีของมนุษย์จึงจะได้รับการตระหนักและบรรลุในที่สุด

References

- Ashby, William Ross. (1947). Principles of Self-Organizing Dynamic System. *Journal of General Psychology*, 37,125-128.
- Dror, Yeheskel. (1971). *Ventures in Policy Sciences : Concepts and Applications*. New York : American Elsevier Pub.Co.
- Friedmann, John. (1978). *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. New York: Princeton University Press.
- Grit Permtanjit. (2012). *Management Approaches under Buddhist Paradigm*. Bangkok : Sukumwit Printing, Co. Ltd.
- Lasswell, Harold D. (1971). *A Pre-View of Policy Sciences*. New York : American Elsevier Pub.Co.
- Lewin, Arie and Shakun, Melvin F. (1976). *Policy Sciences: Methodologies and Cases*. Elmsford, New York: Pergamon Management and Business Science, Pergamon Press Inc.
- Nuchchaphatr Amornkul. (2017, 27 October - November). Disparities of the Globalization: When the Great Red Dragon Requests to Flip His Claws to Rule the World". *Weekly Matichon*, 43.
- Schwab, Klaus. (2017). *The Fourth Industrial Revolution*. New York : Crown Publishing Group.