

การศึกษานโยบายสาธารณะกับมุมมองเชิงวาทกรรม*
PUBLIC POLICY STUDY AND DISCOURSE PERSPECTIVE

มุกกรวี ฉิมพะเนา
Mukrawe Chimphanao
มหาวิทยาลัยนเรศวร
Naresuan University
Email: Mukiezko@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอแนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะ โดยเริ่มจากแนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะแบบกระแสหลักที่ใช้ฐานแนวคิดตามหลัก วิทยาศาสตร์และฟิสิกส์หรือเรียกว่า วิธีการศึกษาแบบปฏิฐานนิยม (positivism) ให้ ความสำคัญและยึดถือข้อมูลเชิงประจักษ์ ซึ่งแม้ว่าจะง่ายต่อการวัดผลประเมินผล ความสำเร็จของนโยบาย แต่ขาดความเข้าใจถึงบริบททางสังคมตามความเป็นจริงที่มีความ สลับซับซ้อน ทำให้การกำหนดนโยบายสาธารณะไม่ตอบโจทย์หรือไม่สามารถแก้ปัญหา ตามที่สังคมต้องการอย่างแท้จริง นักวิชาการได้นำวิธีการศึกษาแนววิพากษ์มาทำการ วิพากษ์แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะกระแสหลัก เกิดเป็นแนวทางการศึกษา นโยบายสาธารณะโดยยึดแนวคิดหลังปฏิฐานนิยม (post positivism) ที่มีหลักเหตุผลที่ กว้างและเน้นการมีส่วนร่วมตามหลักความเป็นประชาธิปไตย อาทิเช่น การวิเคราะห์ นโยบายแบบถกแถลงและการโต้แย้ง รวมไปถึงการศึกษาสิ่งที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการที่ ภาครัฐใช้ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ได้แก่ การศึกษานโยบายสาธารณะเชิงวาท กรรม ซึ่งเป็นวิธีการที่ภาครัฐต้องการให้เกิดความร่วมมือจากประชาชนในการปฏิบัติตาม นโยบายที่รัฐกำหนดขึ้นผ่านวิถีปฏิบัติของวาทกรรม

คำสำคัญ: การศึกษานโยบายสาธารณะ; วาทกรรม; นโยบายสาธารณะเชิงวาทกรรม

Abstract

This article aimed to focus on the public policy that began from the mainstream of public policy, which based on the scientific knowledge or known as “Positivism” that valued and emphasized empirical evidence. Even though this public policy study which related to positivism is easier to measure the outcome of a policy but it completely separated facts and

* Received October 20, 2020; Revised November 22, 2020; Accepted November 29, 2020

values which has caused the public policy formulation to unable to solve problems as the people need. The academics have used a critical study method to criticize the mainstream of public policy studies approach and set up the new public policy studies approach known as post-positivism. The new guidelines for public policy studies that followed post-positivism concept which had a broader logic and emphasis on democratic participation such as discussion policy analysis, argumentation including study the influences of public policy formulation that planned by the government. The discursive public policy study is a method that the government needs to achieve people's cooperation and the acceptance or compliance with the government policies through the discourses practice.

Keywords: Public Policy Studies; Discourse; Discursive Public Policy

บทนำ

นโยบายสาธารณะ คือแนวทางในปฏิบัติงานของรัฐบาลที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อแก้ไข ปัญหาในสังคมที่มีความสลับซับซ้อน นักวิชาการได้ให้ความหมายคำว่า นโยบายสาธารณะ แตกต่างกันตามมุมมองของนักวิชาการท่านนั้นๆ อาทิเช่น Thomas R. Dye ได้ให้ความหมายว่า นโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ ในส่วนที่เลือกกระทำนั้นจะครอบคลุมกิจกรรมต่างๆทั้งหมด ทั้งที่เป็นงานประจำและ กิจกรรมที่เกิดขึ้นในบางโอกาส เช่น การออกกฎหมายอาชญากรรม การยกเลิกนโยบายการ เกณฑ์ทหารในบางประเทศ เป็นต้น ทั้งนี้ ตามความหมายของ Dye นโยบายสาธารณะมี ลักษณะเป็นงานประจำในด้านต่างๆที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของ ประชาชนโดยรวม (Dye, 1984) ทางด้านของ Harold D. Lasswell และ Abraham Kaplan นั้นให้ความหมายว่า นโยบายสาธารณะคือ โครงการที่กำหนดเป้าประสงค์ คุณค่า และแนวทางการปฏิบัติเพื่อให้เกิดการกระทำที่ชัดเจน ซึ่งการให้ความหมายดังกล่าวเป็น การมองแบบรัฐประศาสนศาสตร์ ที่วิเคราะห์ได้ว่านโยบายต้องมีเป้าประสงค์ วัตถุประสงค์ หรือแนวทางปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งที่ชัดเจนรวมทั้งแสดงให้เห็นถึงกระบวนการที่ไม่ได้ ครอบคลุมแค่การกำหนดนโยบาย แต่รวมไปถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย (Lasswell & Kaplan, 1970)

ในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านใดด้านหนึ่งนั้น ภาครัฐจะต้อง กระทำอย่างรอบคอบและระมัดระวัง เพื่อให้นโยบายดังกล่าวตอบสนองความต้องการของ ประชาชนและแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษานโยบาย

สาธารณะอย่างครอบคลุม ซึ่งแนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะนั้นพัฒนามาจากแนวทางที่เรียกว่านโยบายศาสตร์ (the policy science) ผู้ริเริ่มคือ Harold D. Lasswell ซึ่งเสนอให้จัดตั้งสาขาวิชานโยบายศาสตร์ขึ้นในปี ค.ศ. 1951 โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างสังคมศาสตร์ประยุกต์ (applied social science) เพื่อเป็นสื่อกลางในการนำความรู้ไปทำความเข้าใจปัญหาที่เป็นที่ถกเถียงกันในสังคม เพื่อให้คนในสังคม 3 กลุ่ม ประกอบด้วย นักวิชาการ ผู้มีอำนาจตัดสินใจและประชาชนมีความคิดเห็นตรงกัน ทั้งนี้ สาขาดังกล่าวยังสอดคล้องกับหลักการและกระบวนการประชาธิปไตย หรือที่ Lasswell ใช้คำว่า นโยบายศาสตร์ของประชาธิปไตย (policy sciences of democracy) ซึ่งเน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการกำหนดนโยบายสาธารณะ (deLeon, 2006) นำมาซึ่งข้อเสนอแนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะแบบใหม่ บทความนี้จะได้นำเสนอแนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะสมัยใหม่ผ่านมุมมองของวาทกรรมที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อกำหนดพฤติกรรมวิธีแบบแผนการปฏิบัติตนของคนในสังคม โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างกระแสทางสังคม โน้มน้าวความคิด ความเชื่อ อันเป็นเครื่องมือที่จะนำมาซึ่งความร่วมมือในการปฏิบัติตามนโยบายสาธารณะที่ภาครัฐได้กำหนดขึ้น

การศึกษานโยบายสาธารณะเชิงวิพากษ์

การศึกษานโยบายสาธารณะในช่วงแรก อยู่ภายใต้กรอบระเบียบวิธีการศึกษาแบบปฏิฐานนิยม (positivism) ซึ่งถือเป็นวิธีการศึกษานโยบายสาธารณะกระแสหลัก เป็นการศึกษาที่ใช้วิธีการวัดประเมินแบบวิธีทางวิทยาศาสตร์ วิเคราะห์นโยบายจากประสบการณ์การสังเกตและการทดลองหรือประสบการณ์ทางสังคม เพื่อสร้างองค์ความรู้ที่เป็นกลางหรือเป็นภววิสัย (objectivity) มีการพิสูจน์ถูกผิด (falsification) และหาข้อสรุปทั่วไป (generalization) ให้ความสำคัญกับการวัดประเมินผลจากค่าสถิติ แบ่งแยกระหว่างข้อเท็จจริงและคุณค่าออกจากกันอย่างสิ้นเชิง ซึ่งเป็นวิธีที่นำมาจากการศึกษาตามแบบวิทยาศาสตร์และฟิสิกส์ นำมาซึ่งการกำหนดนโยบายที่มุ่งเน้นการประเมินผลได้ ผลเสีย เชื้อถือข้อมูลในเชิงประจักษ์ เช่น ค่าสถิติ ซึ่งการศึกษานโยบายสาธารณะแนวกระแสหลักนี้ แม้จะทำให้ง่ายต่อการวิเคราะห์นโยบายเพื่อวัดประสิทธิภาพและประสิทธิผล และใช้การวัดค่านี้เป็นเครื่องมือของความสำเร็จทางการเมืองและการบริหารนโยบาย แต่วิธีการเช่นนี้เป็นการศึกษาในระดับต้นโดยไม่เข้าใจถึงบริบททางสังคมที่แท้จริง ทำให้การกำหนดนโยบายสาธารณะไม่ตอบโจทย์หรือแก้ปัญหาตามที่สังคมต้องการอย่างแท้จริง เพราะสภาพทางสังคมนั้นมีความสลับซับซ้อน การกำหนดนโยบายสาธารณะมีจุดมุ่งหมายหลายอย่างและบางครั้งก็ขัดแย้งกันเอง จึงเป็นการยากที่จะนำจุดมุ่งหมายอย่างใดอย่างหนึ่งแยกออกมาวัดได้ รวมไปถึงยากที่จะแยกการศึกษาในเชิงประจักษ์ออกจากการศึกษาเชิง

ปัทสทาน (Fischer, 2003) ต่อมาในช่วงทศวรรษที่ 1980 เริ่มมีการยอมรับว่าการศึกษานโยบายสาธารณะจะต้องมีทั้งค่านิยมและข้อเสนอแนะ (deLeon & Overman, 1998) กล่าวคือ การศึกษานโยบายสาธารณะจำเป็นต้องศึกษาทั้งในเชิงประจักษ์และเชิงปัทสทานควบคู่กันไป (Fischer, 1990)

ประเด็นของการศึกษานโยบายสาธารณะตามสภาพสังคมความเป็นจริงนั้นมีความสลับซับซ้อน ครอบคลุมทั้งประเด็นทางด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม จึงต้องทำการศึกษาวิเคราะห์อย่างรอบด้านเพื่อให้การกำหนดนโยบายตอบสนองต่อประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น ดังนั้น การศึกษานโยบายสาธารณะไม่ใช่เพียงแค่ศึกษากิจกรรมที่รัฐบาลจะเลือกกระทำหรือไม่กระทำ แต่จะต้องศึกษาถึงสภาพแวดล้อมทางสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงและมีความเป็นพลวัต (Dynamic) เพราะนโยบายสาธารณะที่ถูกกำหนดขึ้นจะส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน สะท้อนผ่านการให้บริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมและทั่วถึง รวมทั้งสะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบของการเมืองการปกครองและการทำหน้าที่ของสถาบันทางการเมืองตลอดถึงตัวแสดงอื่นๆ ในกระบวนการทางการเมืองและนโยบาย เช่น กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคมทั้งที่อยู่ในรูปของการจัดตั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการอีกด้วย (ธนวัฒน์ พิมลจินดา, 2560) ดังที่ Harold Lasswell ได้อธิบายในเบื้องต้นไว้ว่า การศึกษานโยบายสาธารณะ เป็นการศึกษาวเคราะห์ความเป็นมาในเชิงระบบและเชิงประจักษ์ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะของแต่ละประเทศว่าถูกกำหนดขึ้นมาอย่างไรและจะอย่างไรจึงสามารถนำนโยบายนั้นๆ ไปปฏิบัติได้จริง (Lasswell, 1988) อาจกล่าวได้ว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนทิศทางการศึกษานโยบายสาธารณะกระแสหลักสู่การศึกษานโยบายสาธารณะในปัจจุบัน (เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, 2552) ประกอบด้วย

1. ด้านปรัชญา ได้แก่ แนวคิดเชิงวิพากษ์ (critical thinking) โดยเฉพาะแนวคิดของ Habermas ที่เป็นปรัชญาที่มีผลต่อญาณวิทยาในทางสังคมศาสตร์ โดยเริ่มมาจากการวิพากษ์ทฤษฎีมาร์กซิสต์จนกลายเป็นการวิพากษ์สังคมศาสตร์ เนื่องจากสังคมศาสตร์เกิดขึ้นมาพร้อมกับการเปลี่ยนผ่านไปสู่สังคมใหม่และการเกิดขึ้นของทุนนิยมอุตสาหกรรม รวมทั้งได้รับอิทธิพลจากการศึกษาตามหลักวิทยาศาสตร์ที่แยกข้อเท็จจริงกับค่านิยมออกจากกันอันเป็นต้นเหตุของการบิดเบือนความรู้ทางสังคมเพราะยึดติดกับเครื่องมือและเทคนิคมากกว่าความเป็นมนุษย์ (Morrow & Brown, 1994) Habermas อธิบายว่าเหตุผลมีหลายอย่างซึ่งเหตุผลที่ผู้เชี่ยวชาญอ้างตามหลักวิทยาศาสตร์ถือเป็นเหตุผลของคนส่วนน้อย ผู้เชี่ยวชาญอาจใช้เหตุผลในการสร้างอำนาจและกีดกันผู้อื่น นำมาสู่ภาวะของการครอบงำทางความคิด ดังนั้น เขาจึงเสนอเหตุผลเชิงวาทกรรม (discourse rationality) ด้วยการให้คนมีโอกาสสื่อสารสองทางเพื่อให้เข้าถึงข้อมูลและมีการถกเถียงกัน หรือที่

เรียกว่า โครงสร้างการสื่อสารเชิงอัตวิสัยระหว่างกัน (intersubjective structure of communication) หลักของ Habermas ถือเป็นหลักสำคัญที่มีผลต่อการศึกษานโยบายสาธารณะแนวใหม่ (Bohman, 2004)

2. ด้านญาณวิทยา หรือปรัชญาในการแสวงหาความรู้ ภายหลังทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา เกิดแนวคิดหลังปฏิฐานนิยม (post positivism) มีหลักสำคัญคือการมองว่า ความรู้เป็นความเชื่อที่ยอมรับกัน (accepted belief) มากกว่าการเชื่อความรู้ซึ่งเป็นความจริงที่พิสูจน์แล้ว (proof) เนื่องจากความรู้ในทางสังคมศาสตร์มีหลากหลายมุมมองจึงเป็นการยากที่จะยืนยันได้ว่ามุมมองใดจริงแท้กว่ากัน การเปลี่ยนแปลงทางด้านญาณวิทยานี้ เป็นผลให้การศึกษานโยบายเปลี่ยนจากการพิสูจน์มาเป็นการแปลความหรือตีความ (interpretive) เพื่อทำความเข้าใจ ดังนั้นการทำความเข้าใจนโยบายสาธารณะจึงต้องทำความเข้าใจกรอบของการมองรายบุคคลหรือรับฟังการโต้แย้งของแต่ละฝ่ายเพื่อดูว่า น้ำหนักความคิดเห็นของฝ่ายใดน่ารับฟังมากกว่ากัน ไม่ใช่พิสูจน์ด้วยการใช้เทคนิคเชิงปริมาณหรือค่าสถิติต่างๆทางเลือกนโยบายใดดีกว่ากัน เพราะวิธีการศึกษาดั้งเดิมของกระแสหลักนั้นให้ข้อมูลความจริงไม่เพียงพอและอาจนำไปสู่การแก้ไขปัญหาก็ผิดพลาด (Fischer, 1998)

3. ด้านปรากฏการณ์ทางสังคมที่เปลี่ยนแปลง ส่งผลให้การศึกษานโยบายสาธารณะเปลี่ยนไปด้วย เช่น การเกิดเครือข่ายทางสังคม (social networks) ที่เป็นผลมาจากการปกครองในประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม สะท้อนให้เห็นถึงเงื่อนไขของการเปลี่ยนแปลงในด้านนโยบาย (Hajer et al., 2003) ได้แก่

3.1 นโยบายสาธารณะสมัยใหม่เกิดตามเครือข่ายประเด็น (issue networks) ไม่ได้เกิดจากองค์กรตามหน้าที่ เช่น กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงพาณิชย์ ยกตัวอย่างเช่น ประเด็นการกำหนดนโยบายเรื่องปัญหาสิ่งแวดล้อม ก็จะมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวนมากทั้งหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรภาคเอกชนหรือมูลนิธิอาสาสมัครมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายด้วย

3.2 ขยายการมีส่วนร่วม โดยเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายตามทิศทางของประชาธิปไตย ซึ่งแตกต่างจากอดีตที่กำหนดโดยบุคคลเพียงกลุ่มเดียว นอกจากนี้ นโยบายสาธารณะสมัยใหม่ต้องผสมกลมกลืนกับทิศทางของการกระจายอำนาจ หรือ ต้องมีการวิเคราะห์นโยบายแบบมีส่วนร่วม (participatory policy analysis)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการศึกษานโยบายสาธารณะสมัยใหม่จะเน้นแนวทางหลังปฏิฐานนิยม (post positivism) แต่ก็ยังเป็นไปอย่างสัมพัทธ์ (relativism) กล่าวคือ การยึดหลักที่จะใช้แนวทางใดศึกษาหรือวิเคราะห์นโยบายนั้นขึ้นอยู่กับปัญหาและบริบทของนโยบาย

ซึ่งการเลือกแนวทางการศึกษาต้องไม่ขึ้นอยู่กับความชอบของผู้ศึกษาอย่างเดียว เช่น ผู้ศึกษาอาจมีแนวโน้มที่จะเห็นด้วยกับแนวทางการศึกษาแบบตีความ (interpretive) จึงเลือกใช้แนวทางนี้เพียงอย่างเดียวในการศึกษานั้นก็จะไม่ตอบโจทย์ของปัญหาของนโยบาย เนื่องจากการศึกษานโยบายสาธารณะนั้นจำเป็นต้องอาศัยองค์ความรู้จากศาสตร์หลายแขนงเพื่อทำความเข้าใจ วิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลต่างๆ จึงจะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผล ซึ่งอาจต้องใช้แนวทางการศึกษาตามหลักปฏิธานนิยมและหลังปฏิธานนิยมควบคู่กันไปเพื่อให้การศึกษานโยบายสาธารณะเป็นไปอย่างสมบูรณ์

จะเห็นได้ว่า แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะสมัยใหม่นั้น นักวิชาการได้นำหลักการการศึกษาเชิงวิพากษ์มาศึกษานโยบายสาธารณะและแนวทางการศึกษากระแสหลักจนเกิดเป็นข้อเสนอใหม่ๆ ในการศึกษานโยบายสาธารณะในปัจจุบัน เนื่องจากการศึกษานโยบายสาธารณะเกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์และสังเคราะห์สภาพของปัญหา เพื่อหาแนวทางว่าจะทำอย่างไรให้ประเด็นปัญหานั้นๆ ถูกหยิบยกให้มีความสำคัญและเป็นที่สนใจ จนได้รับการผลักดันให้เข้าสู่กระบวนการทางการเมืองและกำหนดเป็นนโยบายเพื่อทำการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในบทความนี้จึงขอเสนอการศึกษานโยบายสาธารณะผ่านมุมมองของวาทกรรมที่มีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

วาทกรรมกับนโยบายสาธารณะ

วาทกรรมตามความหมายของ มิเชล ฟูโกต์ (Michael Foucault) คือกระบวนการสร้างความหมายด้วยภาษาหรือสัญลักษณ์ต่างๆ ที่ดำรงอยู่ในสังคมเพื่อประกอบกันเป็นความรู้หรือความเข้าใจในเรื่องหนึ่งๆ รวมทั้งการสร้างหรือผลิตเอกลักษณ์และความหมายให้กับสรรพสิ่ง ไม่ว่าจะเป็นความรู้ ความจริง อำนาจหรือแม้กระทั่งตัวตนของเรา นอกจากนี้ วาทกรรมยังทำหน้าที่ในการยึดตรึงสิ่งต่างๆ ที่สร้างขึ้นให้ดำรงอยู่และเป็นที่ยอมรับของสังคมต่อไป ด้วยการแสดงบทบาทผ่านทางภาคปฏิบัติการของวาทกรรม (Discursive practice) ประกอบด้วย ความเชื่อ ความคิด คุณค่า ค่านิยม จารีตประเพณี ผ่านทางสถาบันและช่องทางในการเข้าถึงคนในสังคม (Foucault, 1979) วาทกรรมยังมีส่วนสำคัญในการครอบงำทางความคิด โดยเริ่มจากกลุ่มบุคคลผู้มีอำนาจและอิทธิพลในสังคม เช่น สื่อมวลชน นักการเมือง นักวิชาการ นักแสดง เป็นต้น กลุ่มคนเหล่านี้จะควบคุมวาทกรรมเพื่อสื่อความเชื่อ ทศนคติ ค่านิยมและอุดมการณ์ และเมื่อประชาชนในสังคมถูกครอบงำทางความคิดก็必将มีความประพฤติและค่านิยมคล้อยตามความเชื่อนั้นๆ (Dijk, 1998) การศึกษาวาทกรรมในทางสังคมศาสตร์สนใจกระบวนการปฏิบัติของการพูดและการเขียน รวมไปถึงผลผลิตในทางปฏิบัติของการพูดและเขียนเหล่านั้น ไม่ใช่แค่ตัวบทที่

ปราศจากบริบททางสังคมเพียงอย่างเดียว (Parker, 1992) ดังนั้นการวิเคราะห์วาทกรรมเป็นการศึกษาการใช้ภาษาและการให้ความหมายต่อการดำรงชีวิตทางสังคมของมนุษย์ (Wetherell, 2001) มีลักษณะ 7 ประการ ประกอบด้วย

1. การให้ความสนใจในเรื่องบริบทแวดล้อมของสถานการณ์การใช้ภาษา
2. วิเคราะห์และให้ความสำคัญในระดับตัวบท วาทกรรม การสนทนา วัจนกรรม (speech acts) หรือสถานการณ์ต่างๆ ของการสนทนา
3. ขยายขอบข่ายของการศึกษาออกไปจากโครงสร้างประโยคทางภาษาสู่การกระทำและการปฏิสัมพันธ์ (interaction)
4. ศึกษาวาทกรรมทางภาษาในเชิงสัญลักษณ์และสรรพสิ่งที่ผลิตสร้างความหมายได้ เช่น สัญลักษณ์ ภาพ หรือภาษากาย เป็นต้น
5. มุ่งศึกษาความเป็นพลวัตของการปฏิสัมพันธ์และกลยุทธ์ของการสร้างความหมายที่ไม่หยุดนิ่งตายตัว
6. ศึกษาการทำหน้าที่ของสภาพแวดล้อมการใช้ภาษา อาทิเช่น สังคม วัฒนธรรม เหตุการณ์ ความรู้ความเข้าใจ
7. วิเคราะห์ประเด็นที่นอกเหนือจากการใช้ภาษา เช่น โครงสร้าง วัจนกรรม ข้อโต้แย้ง การปฏิสัมพันธ์ สัญลักษณ์ วาทศิลป์ และสิ่งอื่นๆ ที่ประกอบขึ้นจากวาทกรรม

นโยบายสาธารณะในเชิงวาทกรรม เริ่มต้นมาจากแนวคิดที่ว่า วัตถุทางกายภาพไม่มีการสร้างความหมายในเชิงสังคม (social meaning) แต่การกระทำของมนุษย์มีการสร้างความหมายในเชิงสังคม เนื่องจากประสบการณ์ของมนุษย์เกิดขึ้นภายใต้กรอบของสังคม วัฒนธรรม ความคิด ความเชื่อและความหมายของแต่ละบุคคล ดังนั้นการกระทำของมนุษย์จึงเป็นตัวกำหนดความหมายให้แก่เหตุการณ์และการกระทำทั้งในเชิงวัตถุและเชิงสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงและมีการสร้างความหมายใหม่อยู่ตลอดเวลา กล่าวคือ เป็นกระบวนการวิวัฒนาการโดยผ่านการใคร่ครวญ การสื่อสาร การปฏิบัติ โดยความหมายในเชิงสังคมนี้จะ เป็นพื้นฐานหรือเป็นตัวกำหนดการกระทำเชิงสังคม ซึ่งความหมายของประสบการณ์ในเชิงสังคมจะได้รับการพิจารณาในแง่ของสิ่งที่เกิดขึ้นภายใต้สถานการณ์ แบบแผน ระบบทางสังคมและอุดมการณ์ หรือถูกกำหนดขึ้นโดยการต่อสู้ทางสังคมและการเมืองในช่วงระยะเวลาหนึ่งที่เฉพาะเจาะจง การวิเคราะห์วาทกรรมจะกระทำผ่านภาษาและสิ่งที่ไม่ใช่ภาษา เช่น คำพูดที่กล่าวออกมา การสัมภาษณ์ เหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ รวมไปถึงเรื่องของการเมืองโดยมีเป้าหมายเพื่อแสดงให้เห็นว่าการกระทำและวัตถุเหล่านี้ถูกสร้างในเชิงสังคมอย่างไรและหมายถึงอะไรสำหรับองค์กรหรือการปฏิสัมพันธ์ทางสังคม แต่สิ่งเหล่านี้จะไม่มีมีความหมายที่แน่นอนหรือตายตัว เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงความหมายในเชิงสังคมอยู่ตลอดเวลา (Fischer, 2003)

อาจกล่าวได้ว่า วาทกรรม คือรูปแบบของความคิดหรือกรอบความคิดเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่มีลักษณะเป็นสถาบันและมีการสืบทอด แสดงออกผ่านการพูด การเขียน ผ่านประโยคหรือคำนิยามที่ใช้บ่อยๆ เช่น การรณรงค์ใช้ถุงผ้าแทนถุงพลาสติกเพื่อลดโลกร้อน วาทกรรมโตไปไม่โกง เป็นต้น ทั้งนี้ว่าทกรรมแต่ละเรื่องมีระบบความคิดและเหตุผลของตนในการอธิบายหรือมอง “ความจริง” โดยวาทกรรมเรื่องเดียวกันแต่มีระบบความคิดและเหตุผลต่างกันก็จะมี การให้คำอธิบายในเรื่องนั้นๆแตกต่างกันไปซึ่งอาจมีความขัดแย้งหรือปฏิเสธวาทกรรมอีกชุดหนึ่งได้ วาทกรรมทำหน้าที่ในการยึดตรึงสิ่งที่สร้างขึ้นให้ดำรงอยู่และเป็นที่ยอมรับของสังคมต่อไป แสดงบทบาทด้วย จารีตประเพณี ความเชื่อ คุณค่า ค่านิยมผ่านทางสถาบันต่างๆในสังคมและช่องทางการเข้าถึงผู้คนในสังคม จูงใจให้เชื่อด้วยหลักตรรกะและข้อมูลที่ชัดเจน แสดงให้เห็นว่ากระบวนการใดมีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาในสังคมมากที่สุด

ยกตัวอย่างวาทกรรมที่มีส่วนในการกำหนดนโยบายสาธารณะ เช่น นโยบายด้านสาธารณสุข ในเรื่องของการส่งเสริมสุขภาพด้วยการรณรงค์ลดการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของคนในสังคม เกิดเป็นวาทกรรม “งดเหล้าเข้าพรรษา” ที่ถือว่าเป็นวาทกรรมที่เข้มแข็งและทรงพลัง มีการนำหลักความเชื่อทางศาสนาและศีลธรรมมาสร้างค่านิยมรวมทั้งจูงใจให้คนในสังคมให้เกิดการปฏิบัติตาม เนื่องจากการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในประเทศไทยมีอัตราการดื่มที่เพิ่มขึ้นจากการนำเข้าเครื่องดื่มแอลกอฮอล์จากต่างประเทศ รวมไปถึงกลยุทธ์ทางการตลาดของธุรกิจเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เองก็มีความทันสมัยและเข้าถึงประชาชนในทุกภาคส่วน นำมาซึ่งการเพิ่มจำนวนของผู้บริโภคหน้าใหม่ ทั้งนี้ จากการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์นอกจากจะเป็นปัจจัยเสี่ยงด้านสุขภาพร่างกาย ทำให้ภาครัฐต้องสูญเสียงบประมาณรายจ่ายด้านสาธารณสุขเพื่อรักษาผู้เจ็บป่วยจากการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แล้ว ยังนำมาซึ่งปัญหาสังคมในด้านอื่นๆ อาทิเช่น ปัญหาความรุนแรงในครอบครัว ปัญหาเรื่องการคุกคามและล่วงละเมิดทางเพศ ปัญหาด้านเศรษฐกิจ อุบัติเหตุ และการนำไปสู่สิ่งเสพติดอื่น (ณัฐธินิชา เลอพิลิตแบร์ต, 2557)

เพื่อเป็นตัวช่วยในการแก้ปัญหาด้านสุขภาพ ด้านครอบครัว ปัญหาความยากจนด้านอุบัติเหตุและอาชญากรรมที่ส่งผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจและสาเหตุของโรคอีกมากมายที่เกิดจากการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) สำนักงานเครือข่ายองค์กรงดเหล้า (สคล.) กระทรวงสาธารณสุขและหน่วยงานภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง จึงร่วมกันขับเคลื่อนมาตรการในการขับเคลื่อนมาตรการเพื่อให้ประชาชนลด ละ เลิกการดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ซึ่งโครงการที่ดำเนินมาอย่างยาวนานและเป็นวาทกรรมที่คุ้นหูคนไทย ได้แก่โครงการ “งดเหล้าเข้าพรรษา” เป็น การนำความเชื่อทางศาสนาและศีลธรรม มาร่วมกับเหตุผลด้านสุขภาพ เศรษฐกิจและสังคม

ชักชวนและโน้มน้าวให้ประชาชนปฏิบัติตามเพื่อบรรเทาหรือขจัดปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (ศูนย์วิจัยเพื่อการพัฒนาสังคมและธุรกิจ, 2560)

หรืออีกตัวอย่างหนึ่งคือ วาทกรรม “ด้นโกง” หรือ “โตไปไม่โกง” เป็นอีกหนึ่งชุดวาทกรรมที่ตอบสนองต่อนโยบายการแก้ไขปัญหาทุจริตและประพฤติมิชอบที่รัฐบาลพล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้กำหนดให้เป็น 1 ใน 12 นโยบายหลักเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการเพื่อบรรเทาปัญหาและลดผลกระทบกับประชาชนและระบบเศรษฐกิจ นอกจากนี้รัฐบาลจะได้กำหนดให้เป็นวาระแห่งชาติ มีแผนยุทธศาสตร์รวมทั้งมาตรการภาครัฐในการจัดการแก้ปัญหาแล้ว ยังมีการสร้างชุดวาทกรรมด้นโกง หรือ โตไปไม่โกง เพื่อปลูกฝังความรู้จิตสำนึกให้แก่ประชาชน มีการจัดตั้งโรงเรียนสีขาวเพื่อปลูกฝังให้เด็กและเยาวชนมีความรู้ มีความคิดที่ดีที่จะทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตนหรือเอื้อประโยชน์ให้แก่พวกพ้องของตน เป็นการสื่อสารเพื่อสร้างการรับรู้ให้ประชาชนตระหนักและยอมรับว่าการทุจริตคือสิ่งที่บ่อนทำลายชาติ (ธนวัตร มัททวีวงศ์, 2559)

จากตัวอย่างดังกล่าว หากวิเคราะห์วาทกรรมตามแนวคิดของ Foucault จะเห็นได้ว่า วาทกรรมทั้งสองชุดได้แสดงบทบาทผ่านทางภาคปฏิบัติการของวาทกรรม (Discursive practice) ที่ประกอบด้วย ความเชื่อ ความคิด คุณค่า ค่านิยม จารีตประเพณี ผ่านทางสถาบันและช่องทางในการเข้าถึงคนในสังคม วาทกรรมดังกล่าวถูกวางรากฐานลงในระบบสถาบันทางสังคมและเป็นการควบคุมพฤติกรรมทางสังคมขั้นพื้นฐาน นอกจากนี้ หากวิเคราะห์วาทกรรมตามแนวคิดของ Fairclough เชื่อมโยงว่าวาทกรรมคือส่วนประกอบสำคัญที่เกิดขึ้น ในตัวบทของวาทกรรมถูกสร้างขึ้นโดยรัฐบาล สื่อมวลชนและสถาบันที่เกี่ยวข้อง ตัวบทในที่นี้หมายถึงเนื้อหา ประเด็นและสาระสำคัญที่ประกอบสร้างเป็นวาทกรรม อันสะท้อนถึงระบบความรู้ อัตลักษณ์และความเชื่อของคนในสังคมนั้นๆ โดยกลุ่มคนหรือองค์กรผู้สร้างวาทกรรมจะเป็นผู้กำหนดทิศทางของตัวบทหรือเนื้อหาต่างๆ และถ่ายทอดไปยังผู้รับสารนั้นคือประชาชนในสังคม ทั้งนี้วิถีทางสังคมและวัฒนธรรมเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างในการวิเคราะห์วาทกรรมที่ประกอบด้วยปัจจัยด้านสภาพการณ์ทางสังคม ปัจจัยด้านการเมืองและสภาพเศรษฐกิจที่ส่งผลต่อการสร้างตัวบทผ่านวิถีปฏิบัติทางวาทกรรม (Fairclough, 1991) ในส่วนของวาทกรรมด้นโกงเข้าพรรษา มีประเด็นและสาระสำคัญคือประชาชนควรร่วมมือกับภาครัฐในการลดการดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ เพื่อแก้ปัญหาด้านสุขภาพ ด้านครอบครัว ปัญหาความยากจน ด้านอุบัติเหตุ อาชญากรรมและโรคอื่นๆที่เป็นผลมาจากการดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ และวาทกรรมด้นโกงหรือโตไปไม่โกงนั้น เป็นการรณรงค์ให้ประชาชนมีจิตสำนึกและค่านิยมในเรื่องของการไม่ทุจริตและให้ความร่วมมือกับรัฐบาลในการต่อต้านการทุจริต อีกทั้งเป็นการชี้ให้เห็นว่าการโกงเป็นสิ่งที่ไม่ดี เป็นอุปสรรคขัดขวางการเจริญก้าวหน้าของประเทศจึงต้องกำจัดให้หมดสิ้นไปจาก

สังคม นำมาสู่กระแสการต่อต้านพฤติกรรมการโกง สิ่งเหล่านี้ล้วนสะท้อนให้เห็นถึงการที่ภาครัฐพยายามโน้มน้าวสร้างอิทธิพลทางความคิดให้ประชาชน ปลุกกระแสในสังคมให้เกิดความร่วมมือในการปฏิบัติตามนโยบายของภาครัฐผ่านวิถีปฏิบัติของวาทกรรม

สรุป

การศึกษานโยบายสาธารณะสมัยใหม่เป็นการนำหลักนโยบายศาสตร์เชิงวิพากษ์มา วิพากษ์การศึกษานโยบายสาธารณะกระแสหลักในยุคแรกที่ถูกจำกัดอยู่ภายใต้กรอบระเบียบวิธีการศึกษาแบบปฏิฐานนิยม (positivism) หรือยึดฐานความคิดแบบวิทยาศาสตร์ หรือฟิสิกส์ที่ให้ความสำคัญกับข้อมูลเชิงประจักษ์ แบ่งแยกระหว่างข้อเท็จจริงและคุณค่าออกจากกันอย่างชัดเจน ใช้ค่าสถิติเป็นตัววัดผลหรือประเมินผลความสำเร็จหรือประสิทธิผลของนโยบาย รวมไปถึงความสำเร็จทางการเมืองและการบริหารนโยบาย แต่วิธีการศึกษาตามแนวกระแสหลักนี้ ขาดความเข้าใจถึงบริบททางสังคมอย่างแท้จริงจึงทำให้ข้อมูลที่ได้อาจคล้อยกับสภาพความเป็นจริงทางสังคมและไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างตรงจุด ดังนั้น นักวิชาการจึงเสนอแนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะสมัยใหม่ที่น่าหลัก การศึกษานโยบายศาสตร์เชิงวิพากษ์และมีข้อเสนอให้ใช้แนวทางการศึกษาหลังปฏิฐานนิยม (post-positivism) โดยเป็นไปอย่างสัมพัทธ์ (relativism) กล่าวคือ เป็นการใช้นำแนวทาง การศึกษาสมัยใหม่ควบคู่ไปกับการศึกษาตามแนวกระแสหลักดั้งเดิม แต่เพิ่มวิธีการศึกษา แนวตีความ การวิเคราะห์นโยบายแบบมีส่วนร่วม การถกแถลงและการโต้แย้งเข้ามาเป็น เครื่องมือช่วยในการศึกษานโยบายสาธารณะ ทำให้การศึกษานโยบายสาธารณะสมัยใหม่ เป็นไปอย่างสมบูรณ์ สามารถวิเคราะห์หรือกำหนดนโยบายสาธารณะได้อย่างครอบคลุมทุก ประเด็นและตอบโจทย์ความต้องการของสังคม

การศึกษานโยบายสาธารณะในเชิงวาทกรรม เป็นการศึกษาการสร้างความหมาย ในเชิงสังคม (social meaning) วาทกรรมคือ รูปแบบของความคิดหรือกรอบความคิด เกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่มีลักษณะเป็นสถาบันและมีการสืบทอด แสดงออกผ่านการพูด การเขียน ผ่านประโยคหรือคำนิยามที่ใช้บ่อยๆ ซึ่งจะเป็นพื้นฐานหรือเป็นตัวกำหนดการ กระทำเชิงสังคมของมนุษย์ วาทกรรมทำหน้าที่ในการยึดตรึงสิ่งที่สร้างขึ้นให้ดำรงอยู่และ เป็นที่ยอมรับของสังคมต่อไป โดยจะแสดงบทบาทด้วยจารีตประเพณี ความเชื่อ คุณค่า ค่านิยม ผ่านทางสถาบันต่างๆในสังคมและช่องทางในการเข้าถึงผู้คนในสังคม มีการจูงใจให้ เชื่อด้วยหลักตรรกะและข้อมูลที่ขัดแย้ง นอกจากนี้ วาทกรรมยังมีส่วนร่วมในการกำหนด นโยบายสาธารณะ ยกตัวอย่างเช่น นโยบายด้านสาธารณสุข มีการสร้างวาทกรรมดลเหล่า เข้าพรรษา โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ประชาชนลดหรือเลิกการดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่ เป็นต้นเหตุของปัญหาสุขภาพ หรือ นโยบายการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ได้แก่ วา

กรรมด้านโง่งหรือโง่งไปไม่โง่ง เป็นต้น วาทกรรมเหล่านี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างค่านิยม โน้ม
น้าวหรือจูงใจประชาชนให้ร่วมมือในการปฏิบัติตามนโยบายของภาครัฐโดยผ่านวิถีปฏิบัติ
ของวาทกรรม

จะเห็นได้ว่า การกำหนดนโยบายสาธารณะในยุคแรกตามแนวทางกระแสหลักนั้น
จำกัดอยู่ภายใต้กรอบระเบียบวิธีการศึกษาแบบปฏิฐานนิยม (positivism) ที่ใช้ฐานคิดแบบ
วิทยาศาสตร์และให้ความสำคัญกับข้อมูลเชิงสถิติในการวัดความสำเร็จหรือประสิทธิผลของ
นโยบาย ซึ่งการศึกษาในลักษณะนี้มีข้อจำกัด กล่าวคือ บริบททางสังคมตามสภาพความ
เป็นจริงมีความสลับซับซ้อน แนวทางการศึกษาและกำหนดนโยบายสาธารณะแบบปฏิฐาน
นิยม (positivism) จึงไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและแก้ไขหรือ
บรรเทาปัญหาในสังคมได้อย่างครอบคลุม นักวิชาการจึงได้เสนอแนวทางการศึกษานโยบาย
สาธารณะแบบหลังปฏิฐานนิยม (post-positivism) ร่วมกับการศึกษานโยบายสาธารณะ
ตามแนวทางการศึกษาแบบดั้งเดิม ได้แก่ การนำฐานคิดแบบวิทยาศาสตร์ การวัดผล
ประเมินผลร่วมกับวิธีวิพากษ์นโยบาย การโต้แย้งและการมีส่วนร่วม ซึ่งจะช่วยเติมเต็ม
การศึกษาและการกำหนดนโยบายสาธารณะได้อย่างสมบูรณ์ นอกจากนี้ ในส่วนของ
การศึกษานโยบายสาธารณะในเชิงวาทกรรมนั้นมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการ
กำหนดนโยบายสาธารณะ เนื่องจากวาทกรรมเป็นเสมือนกรอบแนวคิดที่สามารถกระตุ้น
หรือจูงใจให้ประชาชนในสังคมเกิดความเชื่อหรือความคิดเห็นคล้อยตามได้ อาทิเช่น การ
กำหนดนโยบายด้านสาธารณสุข มีการสร้างวาทกรรมงดเหล้าเข้าพรรษา เพื่อจูงใจให้
ประชาชนลด ละ เลิกการดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ หรือวาทกรรมโง่งไปไม่โง่งจากนโยบาย
การปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน เป็นต้น

เอกสารอ้างอิง

- ณัฐธัญญา เลอพิลิตแบร์ต. (2557). ผลกระทบจากการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์. ใน นพ
พล วิทย์วรพงศ์ (บรรณาธิการ), *ทศวรรษศูนย์วิจัยปัญหาสุรา: สถานะความรู้เพื่อ
การควบคุมการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์*. (หน้า 95-127). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์
เดือนตุลา.
- ธนวัฒน์ พิมลจินดา. (2560). *นโยบายสาธารณะ (Public Policy)*. ชลบุรี: วิทยาลัยการ
บริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา.
- ธนวัฒน์ มัททวิวงศ์. (2559). *การวิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์ในรายการคืนความสุขให้คน
ในชาติ* (วิทยานิพนธ์ปริญญาวารสารศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหาร
สื่อสารมวลชน). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2552). นโยบายศาสตร์เชิงวิพากษ์. *วารสารพัฒนบริหารศาสตร์*, 49(1 พิเศษ), 41-66.
- ศูนย์วิจัยเพื่อการพัฒนาสังคมและธุรกิจ. (2560). รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการประเมินผลการรณรงค์ “งดเหล้าเข้าพรรษาปี 2560” : กรณีศึกษาประชาชนอายุ 15 ปีขึ้นไปใน 12 จังหวัดที่ทุกภูมิภาคของประเทศ. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยเพื่อการพัฒนาสังคมและธุรกิจ.
- Bohman, J. (2004). Critical theory and democracy. in Rasmussen, David et al. *Critical Theory, Volume III: Subjectivity, Ethics and Politics*. London: Sage Publications.
- deLeon, P., & Overman, E. S. (1998). A history of the policy sciences. In Rabin et al. *Handbook of Public Administration* (2nd ed.). New York: Marcel Dekker.
- deLeon, P. (2006). The historical roots of the field. in Moran et al. *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Dye, R. T. (1984). *Understanding Public Policy* (5th ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Fischer, F. (1998). Beyond empiricism: Policy inquiry in postpositivist perspective. *Policy Science Journal*. 26(1), 129-146.
- _____. (1990). *Politics, Values, and Public Policy: The Problem of Methodology*. Colorado: Westview Press.
- _____. (2003). *Reframing Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Fairclough, N. (1995). *Critical discourse analysis. The critical study of language*. London: Edward Arnold.
- Foucault, M. (1972). *The Archaeology of Knowledge; and, The Discourse on Language*. Pennsylvania: Pennsylvania State University.
- Hajer, et al. (2003). *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lasswell, H. (1988). *Politics: Who Gets What, When, and How*. New York: St. Martin's Press.
- Lasswell, H., & Kaplan, A. (1970). *Power and Society*. New Haven: Yale University Press.

- Morrow, R. A., & Brown, D. D. (1994). *Critical Theory and Methodology*. California: Sage Publications.
- Parker, I. (1992). *Discourse dynamics: Critical analysis for social and individual psychology*. London: Routledge.
- Dijk, V. (1998). *Principles of critical discourse analysis*. Retrieved March 20, 2020, from <http://www.discourses.org/OldArticles/Principles%20of%20critical%20discourse%20analysis.pdf>
- Wetherell, M. (2001). Debates in Discourse Research. In *Discourse Theory and Practice: A Reader*. London: Sage Publications.