

POLITICAL/ POLICY PROCESS
INFORMATION PROCESSING
COMPARATIVE POLITICS/ POLICY
PUBLIC CHOICE/ BEHAVIORAL ECONOMICS
POLITICAL PHILOSOPHY/ THOUGHTS/ THEORIES

MANAGEMENT
SOCIAL STRUCTURE
WELFARE ECONOMICS

P U B L I C P O L I C Y

นโยบายศึกษาจากหลากหลายมุมมอง

Policy studies from different perspectives

- จัตร คำแสง
- ชินวัฒน์ หรยางกูร
- ชุมพล อุ่นพัฒนาศิลป์
- ธร ปัตติลา
- พัทธี สิริรส
- วัชรพล พุทธรักษา
- วีระ หวังสัจจะโชค
- อรอร ภูเจริญ

ปิยะพงษ์ บุขบงก์ และ ธีรพัฒน์ อังศุชวาล บรรณาธิการ ■

ที่ปรึกษา

สุริชัย หวันแก้ว

บรรณาธิการ

ปิยะพงษ์ บุษบงก์

ธีรพัฒน์ อังศุขवाल

กองบรรณาธิการ

ณัฐกร สว่างแจ้ง

ภาณุพัชร์ ชาทตระกุล

พนัสมิทธิ์ โรจนวิภาต

เผยแพร่โดย

สถาบันนโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

สนับสนุนการเผยแพร่โดย

สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และ Thailand Public Policy Network
ด้วยการสนับสนุนจาก สำนักงานสภานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและ
นวัตกรรมแห่งชาติ

ISBN:978-616-398-563-7

คำนำ

นโยบายศึกษามีความหลากหลายมากกว่าที่กรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษา
แห่งชาติกำหนดไว้ (กำหนดให้เป็นเพียงสาขาย่อยของรัฐประศาสนศาสตร์ โดยต้องมี
คุณวุฒินี้ถึงจะมาเป็นนักวิชาการสายนี้ได้) ทำให้การติดตามร่องรอย สถานะความรู้ และ
คุณภาพการของแต่ละสายธารในบริบทของไทยจึงจำเป็น เพื่อเพิ่มความเข้าใจพรมแดน
นโยบายศึกษาในประเทศไทย (รวมไปถึงความพยายามที่ผ่านมา โอกาสที่มี และข้อจำกัด
บางประการ) ซึ่งจะส่งผลต่อการเชื่อมความรู้ การพัฒนาข้อเสนอแนะต่อการส่งเสริมการยก
ระดับความรู้ และการสร้างเครือข่ายนักวิชาการและนักวิจัยด้านนโยบายศึกษาในประเทศ
ให้เข้มแข็งขึ้นต่อไป ด้วยเหตุนี้ สถาบันนโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ร่วมกับ
สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และ Thailand Public Policy Network
(ซึ่งมีเครือข่ายย่อยรวมอยู่ด้วยคือ Thailand Critical Policy Studies Network) จึงได้
จัดทำรายงานนี้ขึ้นในรูปแบบ Pocket book และ E-book โดยส่วนหลักเรียบเรียงจาก
งานสัมมนา “ถอดรหัสนโยบายศึกษาในประเทศไทย” ด้วยการสนับสนุนจาก สำนักงาน
สถานนโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ (สอวช.) โดยมีบางส่วน
ที่อาศัยข้อมูลจากการสัมภาษณ์เพิ่มเติมเพื่อนำไปประกอบการพัฒนาบทความที่สืบเนื่อง
สำหรับ Journal of Asian Public Policy

ปิยะพงษ์ บุซบงก์

ธีรพัฒน์ อังศุवाल

บรรณาธิการ

สารบัญ

คำนำ	03
1. ถอดรหัส “พรมแดน” นโยบายศึกษา ■ ปิยะพงษ์ บุษบงก์	06
2. นโยบายศึกษาในมุมมอง Welfare Economics: ศึกษานโยบายในฐานะการสร้างความเป็นอยู่ที่ดีของสังคมส่วนรวม ■ ธร ปิติตล	16
3. นโยบายศึกษาในมุมมอง Public Choice และ Behavioral Economics: ศึกษานโยบายในฐานะของแนวทาง การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของปัจเจก ■ ชินวัฒน์ หรยางกูร	24
4. นโยบายศึกษาในมุมมอง Information Processing/ Data Analytics: ศึกษานโยบายในฐานะของการตัดสินใจบนฐานของข้อมูลสนับสนุน ■ ฉัตร คำแสง	32
5. นโยบายศึกษาในมุมมอง Social Structure: ศึกษานโยบายในฐานะกลไกภายใต้โครงสร้างสังคมที่สลับซับซ้อน ■ ธีรพัฒน์ อังศุขवाल	38

6. นโยบายศึกษาในมุมมอง Management: ศึกษานโยบายในฐานะเครื่องมือการบริหารจัดการ ■ ชุมพล อุ่นพัฒนาศิลป์	48
7. นโยบายศึกษาในมุมมอง Political/ policy Process: ศึกษานโยบายในฐานะส่วนหนึ่งของกระบวนการทางการเมือง ■ พัชร ลิโรธ	56
8. นโยบายศึกษาในมุมมอง Comparative Politics/ Public Policy: ศึกษานโยบายในฐานะบทเรียน (ที่ดี) จากที่อื่น ■ วีระ หวังสัจจะโชค	62
9. นโยบายศึกษาในมุมมอง Political Philosophy/ Thoughts/ Theories: ศึกษานโยบายในฐานะเส้นทางสู่การสร้างสังคมการเมืองที่ดี ■ วัชรพล พุทธิรักษา	68
10. ทำไมต้องมี “School” ด้านนโยบายสาธารณะ? ■ อรอร ภูเจริญ	74
เกี่ยวกับผู้ร่วมให้มุมมอง	80
เอกสารอ้างอิง	84

01

ถอดรหัส “พรมแดน” นโยบายศึกษา

ปิยะพงษ์ บุชบงก์

ที่ผ่านมาสังคมไทยยังมีมุมมองต่อการศึกษานโยบายสาธารณะที่ไม่กว้างขวางและตรงต่อความจริงนัก โดยมักทึกทักว่าเป็นสาขาย่อยหนึ่งของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) โดยมีการเขียนจำกัดกรอบไว้ว่าอะไรคือนโยบายสาธารณะในมาตรฐานคุณวุฒิ (มคอ.1) ของหลักสูตรดังกล่าว ซึ่งอยู่ในระนาบเดียวกันกับการศึกษาเกี่ยวกับองค์กร ทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ และการคลังสาธารณะ ที่อยู่ภายใต้ร่มของรัฐศาสตร์อีกชั้นหนึ่ง แต่เน้นการบริหารภาครัฐที่ไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมือง ประหนึ่งว่าอยากศึกษาการเมืองให้ไปศึกษารัฐศาสตร์การปกครองหรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ในขณะที่อยากศึกษาการบริหารภาครัฐที่เป็นอีกเรื่องหนึ่งให้มาศึกษารัฐประศาสนศาสตร์โดยมีนโยบายสาธารณะเป็นตั้งอยู่ในนั้น

หากถามว่าทำไมจึงเป็นเช่นนั้น ส่วนหนึ่งคงเป็นเพราะการวางรากฐานเรื่องนโยบายสาธารณะในสังคมไทยอย่างจริงจังเกิดขึ้นในช่วงสงครามเย็นที่อิทธิพลการศึกษาแบบอเมริกันเข้ามาครอบงำ พร้อมทั้งพยายามซ่อนวาระทางการเมืองไว้ นอกจากนั้น อีกส่วนคงมาจากการที่สังคมไทยยังให้นิยามต่อคำว่านโยบายสาธารณะที่คับแคบอยู่ ด้วยการมองว่าเป็น “what governments do” หรือ “whatever governments choose to do or not to do” (นิยามของ Thomas Dye ตั้งแต่ปี 1992) ซึ่ง Guy Peters (2015) ได้ตั้งข้อสังเกตผ่านงาน “Advanced Introduction to Public Policy” ไว้ว่าทำให้เรื่องนโยบาย

สาธารณะถูกขังอยู่ในเงื้อมมือของ “รัฐ” เท่านั้น (Public policy as state actions/inaction) และนั่นก็ทำให้รัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะสาขาย่อยของรัฐศาสตร์เข้ามาผูกขาดเรื่องนี้

ในมุมมองระดับสากลและในความเป็นจริง นโยบายศึกษาไม่เพียงแต่จะไม่จำกัดตัวอยู่ภายใต้รัฐประศาสนศาสตร์ ในฐานะสาขาย่อยของรัฐศาสตร์ดังที่กล่าวข้างต้นเท่านั้น หากแต่ยังกว้างขวางครอบคลุมรัฐศาสตร์ในภาพใหญ่ออกไปสู่ศาสตร์แขนงอื่นๆ อีกด้วย โดยในยุคหลัง นิยามนโยบายสาธารณะที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางคือการนิยามใหม่ (redefine) ของ Rod Rhodes (2006) ผู้ที่ได้ขยายพรมแดนว่านโยบายนั้นคือกิจกรรมของทั้งภาครัฐและการดำเนินการของกลุ่มหรือปัจเจกบุคคลที่ทำในนามของภาครัฐ (actions of groups and individuals that act in the name of the state) หรือผู้ซึ่งสร้างผลสะท้อนราวกับว่าพวกเขาเป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐ (who have influence as if they were public-sector actors) ซึ่งการนิยามเช่นนี้ช่วยขยายโลกของนโยบายสาธารณะให้ไปไกลกว่าโลกของภาครัฐ หรืออีกนัยหนึ่งคือนโยบายสาธารณะไม่ได้ขึ้นอยู่กับรัฐอย่างเดียว ภาครัฐกิจเอกชน ภาคการศึกษา ภาคประชาสังคม และแม้แต่ “Active citizens” ก็สามารถสร้างสรรค์หรือร่วมออกแบบนโยบายสาธารณะได้เช่นกัน (policy design) ทั้งจากการเป็นภาคีร่วมขับเคลื่อนกับภาครัฐที่ถูกเรียกว่าการเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายหรือประชาคมนโยบายและจากการสร้างผลสะท้อนให้เกิดขึ้นต่อสาธารณะ (โดยอาจจะไม่ได้อิงกับภาครัฐเลยก็ได้)

อนึ่ง เพื่อถอดรหัสพรมแดนนโยบายศึกษาที่ขยายออกไป แผนที่หรือเข็มทิศหนึ่งที่นับเป็นจุดตั้งต้นในการช่วยนำทางที่ดีคือสายธารการศึกษา นโยบายที่สังเคราะห์ไว้โดย Wayne Parsons (2003: 32-54) ในงานชิ้นสำคัญคือ “Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis” โดยเขาได้จัดแบ่งกรอบการศึกษา นโยบายสาธารณะ ออกได้กว้างขวางถึง 8 สายธาร ประกอบไปด้วย

สายธารแรก สายเศรษฐศาสตร์สวัสดิการ (Welfare Economics) ซึ่งเน้นนำแนวคิดและวิธีการทางเศรษฐศาสตร์สวัสดิการรวมถึงเศรษฐศาสตร์การพัฒนา (Development Economics) มากระดืบหลักเหตุผลและประสิทธิภาพในการตัดสินใจทางนโยบาย เช่น เปรียบเทียบต้นทุนกับผลตอบแทน (Cost-Benefit Analysis: CBA) หรือต้นทุนกับประสิทธิผลทางนโยบาย (Cost-Effectiveness Analysis: CEA) เพื่อเป้าหมายในการสร้างความเป็นอยู่ที่ดีของสังคมส่วนรวม

สายธารที่สอง สายทางเลือกสาธารณะ (Public Choice) ซึ่งเน้นประยุกต์กรอบในการวิเคราะห์พฤติกรรมปัจเจกในตลาดมาสู่การทำความเข้าใจนโยบายสาธารณะ รวมถึงพฤติกรรมการกระทำรวมหมู่ (collective actions) ของปัจเจกเพื่อจัดการกับสาธารณสมบัติ (the commons) หรือสินค้าสาธารณะ (เช่น งานของ Ostrom, 1990) ซึ่งขยายรวมไปถึงกลุ่มศึกษา นโยบายสาธารณะด้วยเศรษฐศาสตร์พฤติกรรม (Behavioral Economics) ที่เน้นให้ข้อมูลเพื่อกระตุ้นให้ปัจเจกปรับเปลี่ยนพฤติกรรมโดยไม่อาศัยการบังคับ

สายธารที่สาม สายประมวลผลข้อมูลสารสนเทศ (Information Processing/ Data Analytics) ซึ่งเน้นการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ (รวมถึง Big Data) เพื่อสนับสนุนการตัดสินใจเชิงนโยบาย (รวมถึงการพัฒนาระบบ Decision Supported System: DSS) ทั้งด้วยเครื่องมือทางสถิติ กราฟแนวโน้ม (Time-series analysis) และแผนที่ (Mapping) หรือ Machine Learning/ AI (ดูตัวอย่างที่ครอบคลุมได้จาก “Policy Analytics, Modelling, and Informatics” บรรณาธิการโดย Gil-Garcia, Pardo, Luna-Reyes, 2018) ซึ่งเติบโตในสายสื่อสารมวลชน (Mass Communication) สายภูมิศาสตร์ (Geography) และสายออกแบบและวางผังเมือง (Urban Planning and Design)

สายธารที่สี่ สายโครงสร้างสังคม (Social Structure) ซึ่งเน้นศึกษา นโยบายผ่านการเข้าใจโครงสร้างสังคม (โครงสร้าง ตัวกระทำการ/ ตัวแสดง/ ปัจเจก และปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้น) อาทิ ด้วยทฤษฎีทางสังคมวิทยา (Sociology) และให้ความสำคัญกับความเชื่อมโยง

ระหว่างนโยบายกับสังคมในฐานะบริบทของนโยบายเป็นพิเศษ ซึ่งเป็นฐานให้การศึกษาด้าน “Governance” เติบโตในสายนโยบายศึกษา รวมถึงแนวคิด “Policy networks” และ “Policy communities” ซึ่งเติบโตมาจากรูปร่างของการอธิบายเรื่อง “Complexity” และ “Wicked issue” พร้อมทั้งเป็นสายธารที่มักช่วยยกระดับการศึกษาแบบที่เคยเป็นเส้นตรงต่างๆ ให้มีมิติมากขึ้น เช่น ขยายขอบเขตการศึกษาของกลุ่มแนวคิดคลาสสิกอย่าง “Multiple Streams”, “Garbage Can Model” และ “Punctuated Equilibrium Theory” ให้ออกไปจากแค่เรื่อง Agenda setting เป็นเรื่องที่ครอบคลุมทั้งกระบวนการในภาพใหญ่ที่มีมิติทางสังคมการเมืองมากขึ้น (Cairney, 2020) เพิ่มมุมมองของการศึกษาเชิงสถาบันแบบดั้งเดิมไปสู่การมองแบบสถาบันนิยมใหม่ (New Institutionalism) ที่สนใจปทัสถานทางสังคมหรือแม้แต่ประวัติศาสตร์ในฐานะรากฐานของการเข้าใจสถาบันทางนโยบาย (Peters, 2016) หรือขยับจากการศึกษา “Implementation” แบบแยกส่วนจากการกำหนดและประเมินนโยบายไปสู่การมองเป็นเรื่องของ “Operational governance” เพราะมองว่านโยบายเชื่อมกับภาคส่วนต่างๆ ในสังคมและไม่ได้เคลื่อนจากบนลงล่างที่อา่ผ่าน “Single authority” (Hill and Hupe, 2002)

สายธารที่ห้า สายการบริหารจัดการ (Management) ซึ่งเน้นศึกษาเพื่อประยุกต์ใช้เครื่องมือทางการบริหารที่ถูกพัฒนาขึ้นในสายบริหารธุรกิจเป็นหลักมาใช้ในการสร้างและขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ (อาทิ Balanced Scorecard (BSC), Total Quality Management (TQM), Knowledge Management, Strategic Planning and Management, Foresight/ Scenario Planning, Innovation Management ฯลฯ) ทั้งนี้ แม้จะดูเหมือนว่าสายนี้จะเป็นแนวหลักในไทยเพราะมุ่งเน้นโดยสายรัฐประศาสนศาสตร์ในภาพรวมด้วยอยู่แล้ว ดังนั้น พอเอานโยบายมาอยู่ในร่รัฐประศาสนศาสตร์ สายนี้จึงครอบงำการศึกษานโยบายในประเทศ (รายละเอียดอ่านใน Boossabong, 2017) ทว่า ประเด็นสำคัญคือในระดับสากล ความรู้ทางการบริหารจัดการยุคใหม่ไม่เพียงที่จะไม่แยกการเมือง

ออกไป หากแต่พยายามทำความเข้าใจการเมืองในการบริหารด้วย ซึ่งรัฐประศาสนศาสตร์ไทยในภาคปฏิบัติจะยังไม่ปรับตัวไปในทิศทางนี้นักนักด้วยเหตุที่ต้องการรักษาตัวตนว่าต่างจากพวกรัฐศาสตร์

สายธารที่หก สายศึกษากระบวนการทางการเมือง (Political Process) ซึ่งเน้นทำความเข้าใจกระบวนการนโยบาย (Policy process) ในฐานะกระบวนการทางการเมืองผ่านเลนส์หลักคือการมองในเชิงของขั้นตอน (Stagist approach) การมองในเชิงระบบ (System approach) การมองเชิงสถาบัน (Institutional approach) หรือแม้แต่การมองผ่านกรอบกฎหมายมหาชน (Public law) โดยในยุคหลังได้ลดทอนการมองในเชิงวงจรรนโยบาย (Policy cycle) ในแบบที่เห็นนโยบายเป็นท่อนๆ หรือเป็นขั้นเป็นตอนเรียงต่อกันจากระบุปัญหา กำหนดวาระ สร้างทางเลือก วิเคราะห์ทางเลือก ไปสู่การนำไปปฏิบัติ ติดตาม ประเมิน และย้อนกลับมาทบทวนหรือระบุปัญหาใหม่ จากที่ไม่ได้สะท้อนปรากฏการณ์ทางนโยบายที่เป็นอยู่จริงเท่าใดนัก เพราะแทบไม่มีนโยบายใดเคลื่อนตัวไปในลักษณะนั้นซึ่งเหตุผลสำคัญคือเงื่อนไขทางการเมืองที่ถูกมองข้ามไป โดยหากเปิดตำรายุคหลังจะเริ่มเห็นว่าการอธิบายเชิงกระบวนการ/ ขั้นตอนในลักษณะวงจรรนโยบายนั้นแทบจะหายไปแล้ว หรือถ้าใครยังเขียนตำราแนวนี้อยู่มักจะถูกดูแคลนจากแวดวง (ในขณะที่ยังตำราในประเทศไทยมีแต่นวนนี้) เช่น งานแนวคิดนโยบายศึกษาที่เป็นธงหลักของ International Public Policy Association (IPPA) อย่าง “Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controversies and Perspectives” บรรณาธิการโดย Guy Peters and Philippe Zittoun (2016) ไม่ได้ับรวมแนวทางวงจรรนโยบาย หรืองานคลาสสิกด้านแนวคิดนโยบายศึกษาอย่าง “Theories of the Policy Process” บรรณาธิการโดย Christopher Weible and Paul Sabatier (2018) ที่มีการตีพิมพ์หลายครั้ง (โดย ณ ปัจจุบันปรับแก้ไปทั้งหมด 4 หน) ได้ทำสิ่งที่นำไปสู่การถกเถียงกันในวงกว้างนั่นคือตัดบทที่ว่าด้วยกระบวนการ/ ขั้นตอน/ วงจรรนโยบายออกตั้งแต่ 2nd edition ในปี 2007

สายธารที่เจ็ด สายการเมืองเปรียบเทียบ (Comparative Politics) ซึ่งเน้นศึกษา นโยบายเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Public Policy) ด้วยอิทธิพลจากชนบททางการเมืองเปรียบเทียบ โดยเชื่อมกับการศึกษาการถ่ายโอนทางนโยบาย (Policy transfer) ไม่ว่าจะเป็นการนำนโยบายจากที่หนึ่งไปติดตั้งอีกที่ (policy installation) การบ่มเพาะ นโยบายด้วยการเอาเมล็ดพันธุ์มาจากที่อื่น (policy transplantation) การเอานโยบายที่อื่นมาเป็นแบบอย่าง (policy emulation) การผสมผสานทางนโยบายจากที่อื่นและที่มีอยู่ (policy convergence) หรือแม้แต่การเรียนรู้ทางนโยบาย (policy learning) (ผ่าน lessons drawing) ซึ่งไปเกี่ยวกับการแพร่กระจายของต้นแบบนโยบายที่โดดเด่น (policy diffusion) หรือภาวะอยากมีบ้างหลังจากเห็นว่าที่อื่นมีกัน (policy isomorphism) (ดู Hadjiiski, Pal, and Christopher, 2017) ทั้งนี้ จากการเข้าร่วมการหารือระหว่างนักวิชาการด้านนี้ ภายในงานประชุมวิชาการ International Conference on Public Policy ที่ Montreal กลางปี 2019 มีข้อสรุปที่สำคัญว่าต่อไปวารสารนำด้านนี้ (Journal of Comparative Policy Analysis) จะไม่ตีพิมพ์ผลงานที่แค่ “Telling another story” จากการเปรียบเทียบโน่นนี่นั่น อีกต่อไป หากแต่จะเน้นไปที่การเปรียบเทียบที่สร้างคุณูปการต่อแนวคิดหรือสร้างองค์ความรู้ ด้านการศึกษาเชิงเปรียบเทียบด้วย (มีกรอบแนวคิดที่ชัดเจน ไม่ใช่แค่พรรณนาการเปรียบเทียบ)

สายธารที่แปด สายปรัชญาการเมือง (Political Philosophy) ซึ่งเน้นศึกษาหลักการ ปทัสถาน หรือแม้แต่จริยธรรมที่กำหนดกรอบในการพัฒนานโยบายที่ดีผ่านปรัชญา ความคิด หรือทฤษฎีทางการเมือง (Political Philosophy/ Thoughts/ Theories) รวมไปถึงแนว วิพากษ์และตีความ (ได้รับอิทธิพลมาอีกทอดหนึ่งจากมานุษยวิทยา) ซึ่งการดำรงอยู่ของ สายนี้แทบจะเรียกได้ว่าเป็นการทลายกำแพงส่วนที่แข็งแกร่งที่สุดระหว่างรัฐศาสตร์กับการ ศึกษา นโยบายในร่มรัฐประศาสนศาสตร์ก็ว่าได้ โดยนโยบายศึกษาในมุนนี้คือการทำความเข้าใจการแปลงหรือเคลื่อนตัวจากไอเดียทางการเมืองสู่ปฏิบัติการ/ การดำเนินการทางการเมือง

เมืองหรือการเมืองในภาคปฏิบัติ (policy as the transformation of political ideas to political actions) (Fischer, 2003)

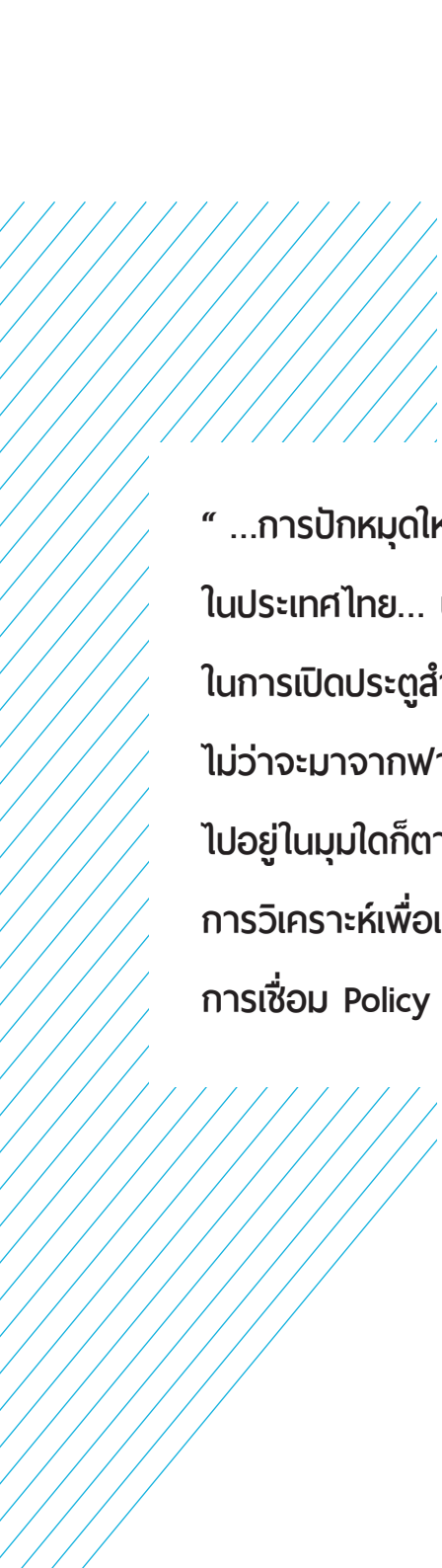
ทั้งนี้ สายธารทั้งหมดข้างต้นนับเป็น “Foundations” ที่บ่งชี้ความเป็น “Interdisciplinary” ของนโยบายศึกษาได้เป็นอย่างดี¹ พร้อมทั้งสะท้อนให้เห็นโอกาสของการขยายพรมแดนให้ “Beyond boundaries” ไปได้อีกมากกว่าที่แต่ละสายธารล้วนมีวิวัฒนาการของความรู้ (knowledge evolution) และพร้อมจะมาบรรจบและตัดข้ามผ่านกันได้ โดยเป็นทั้ง “Backbone” และ “Backstage” ของการศึกษาและวิเคราะห์ประเด็นนโยบายที่เฉพาะเจาะจงใดๆ ซึ่งไม่ใช่แค่นโยบายองค์กรภาครัฐในแบบที่ชนบดเน้นกัน จนทำให้หมกหมุ่นกันแต่อยู่กับกฎเกณฑ์ ระเบียบ มาตรฐาน ข้อบังคับ กลไก Best Practice การสร้างตัวบ่งชี้ Blueprint หรือ Guidelines ที่มองแบบเส้นตรง บนลงล่าง และมีภาครัฐเป็นศูนย์กลาง กล่าวคือ ขยับออกไปกว้างกว่านั้นได้อีกมาก เช่น ใช้ศึกษานโยบายสวัสดิการสังคม นโยบายด้านสุขภาพ นโยบายส่งเสริมความหลากหลายและความเท่าเทียมทางเพศ นโยบายสิ่งแวดล้อม นโยบายพลังงาน นโยบายการค้า นโยบายเกษตรและอาหาร นโยบายพัฒนาเมือง นโยบายด้านนวัตกรรมและเทคโนโลยี หรือแม้แต่นโยบายยกระดับการพัฒนาการเมือง โดยนับรวมตัวแสดงทางนโยบายที่หลากหลายมากกว่าแค่บรรดาเจ้าหน้าที่ของรัฐ มองเห็นปฏิสัมพันธ์ที่สลับซับซ้อนระหว่างตัวแสดงเหล่านั้น และพยายามเข้าใจเงื่อนไขเชิงโครงสร้างที่มีอยู่

มากไปกว่านั้น การปักหมุดใหม่ให้นโยบายศึกษาในประเทศไทยในแบบที่ไม่ใช่นักรัฐประศาสนศาสตร์หรือนักบริหารรัฐกิจที่จะมาผูกขาดการอ้าง (claim) หรือมีความชอบธรรม (legitimacy) ในการพูดถึง (กล่าวเช่นนั้นไม่ได้หมายความว่ารัฐประศาสนศาสตร์

¹ ต้องหมายเหตุไว้เล็กน้อยว่าการจัดแบ่งโดย Wayne Parsons สะท้อนแนวการศึกษาของสายอังกฤษและยุโรปเป็นหลัก ในขณะที่ข้อจำกัดของไทยที่ผ่านมาเกิดจากการรับอิทธิพลจากสายอเมริกาแบบที่ยังไม่ปรับตัว (หรือที่มักถูกเหน็บแนมว่าเป็นแบบที่ยังหลงอยู่ในสงครามเย็น)

ไม่ได้สำคัญในการศึกษานโยบาย หากแต่เน้นว่าไม่ควรผูกขาด) นับเป็นจุดตั้งต้นสำคัญในการเปิดประตูสำหรับการมี “นักนโยบายศึกษา” ในประเทศไทยในฐานะประชาคมที่เปิดกว้าง (epistemic community) ไม่ว่าจะมาจากฟากฝั่งไหนหรือกระจายไปอยู่ในมุมใดก็ตาม โดยพวกเขามีกรอบหรือมีฐานในการวิเคราะห์เพื่อเป้าหมายร่วมที่สำคัญคือการเชื่อม Policy Knowledge ไปสู่ Public Action กล่าวอีกนัยคือ วันนี้โลกนโยบายศึกษาควร “Welcome” หรือ “Inclusive” ให้มากกว่าที่เป็นอยู่ ไม่ใช่ไปตีกรอบ สร้าง “Us” กับ “Them” ในแบบที่เป็นมา พร้อมทั้ง ควรจะต้องเป็นโลกที่ไม่ได้ทำให้คนมองออกไปข้างนอกราวกับมันอยู่ไกลออกไป ทว่า ควรเป็นอย่างที่ Dvora Yanow (2000) ชวนคิดไว้เมื่อนานมาแล้วว่าเราต้องทำให้เรื่องนโยบายเป็นเรื่องใกล้ตัว เป็นเรื่องของเราทุกคน หรือทำให้ทุกคนมองเข้าไปข้างในตัวเองและคิดออกมาต่างๆ ในฐานะที่มันไม่ได้ซับซ้อนเชิงเทคนิคอะไรหากแต่เป็น “Mode of social expression of public concerns and expected solutions” ด้วยเหตุนี้ โจทย์ของการพัฒนารอบการมองในแต่ละสายธารในอนาคตจึงไม่ได้อยู่ที่ทำอย่างไรจะให้มีมุมมองที่สลับซับซ้อนหรือล้าลึกขึ้น หากแต่จะทำอย่างไรให้มันง่าย เข้าใจได้ หรือเป็นมิตรกับทุกคน





“ ...การปักหมุดใหม่ให้นโยบายศึกษา
ในประเทศไทย... นับเป็นจุดตั้งต้นสำคัญ
ในการเปิดประตูสำหรับการมี “นักนโยบายศึกษา” ...
ไม่ว่าจะมาจากฟากฝั่งไหนหรือกระจาย
ไปอยู่ในมุมใดก็ตาม โดยพวกเขามีกรอบหรือมีฐานใน
การวิเคราะห์เพื่อเป้าหมายร่วมที่สำคัญคือ
การเชื่อม Policy Knowledge ไปสู่ Public Action...”



02

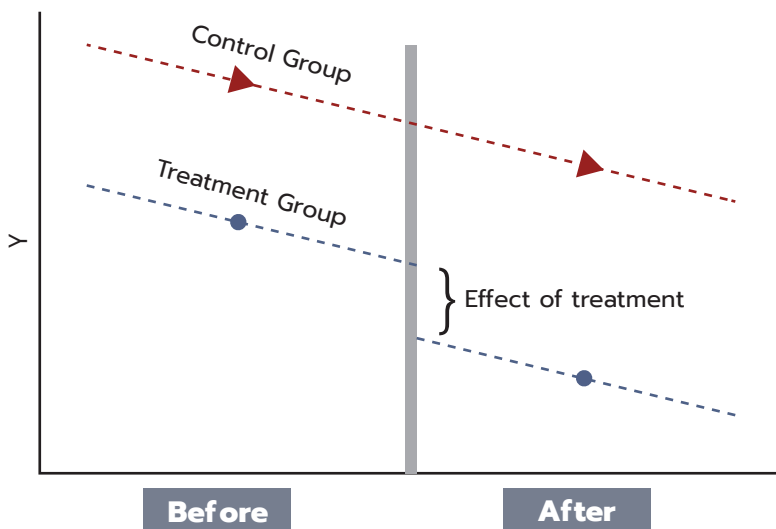
นโยบายศึกษาในมุมมอง Welfare Economics: ศึกษานโยบายในฐานะการสร้างความเป็นอยู่ที่ดี ของสังคมส่วนรวม

ธรร ปิติติล

เศรษฐศาสตร์สวัสดิการรวมถึงเศรษฐศาสตร์การพัฒนามีเป้าหมายสำคัญคือ สร้างความเป็นอยู่ที่ดีของสังคมส่วนรวม (overall well-being of society) การศึกษานโยบายในมุมมองเช่นนี้แบ่งออกเป็นสามแบบหลักคือการนำความรู้ทางเศรษฐศาสตร์มาเป็นเครื่องมือในการประเมินนโยบาย ในการออกแบบนโยบาย และในการวิเคราะห์กระบวนการดำเนินนโยบาย (ซึ่งมีความสัมพันธ์กัน เพราะการทราบผลของนโยบายที่มีอยู่ (results evaluation) หรือผลของการประเมินความเป็นไปได้/ ประเมินผลกระทบที่คาดว่าจะเกิด (feasibility/ impact assessment) ส่งผลต่อการออกแบบนโยบายที่ดีกว่า และจากการออกแบบนั้นก็สามารถสร้างกระบวนการดำเนินนโยบายที่สอดคล้องได้ต่อไป) โดยในการประเมินนโยบายนั้นแนวทางหลักคือการหาตัวเทียบหรือการเปรียบเทียบระหว่าง “Treatment Group” (กลุ่มที่ได้รับผลจากนโยบาย) และ “Control Group” (กลุ่มที่ไม่ได้รับผลจากนโยบาย) ซึ่งเรียกว่าการวิเคราะห์ “Difference in Difference” กล่าวคือ อาศัยการพิจารณาความแตกต่างระหว่างคนที่ได้รับผลจากนโยบายกับคนที่ไม่ได้รับ โดยนำมาเทียบกันระหว่างช่วงก่อนและช่วงหลัง มีมาตรการเชิงนโยบายออกมาดังภาพที่ 1 ทั้งนี้ สิ่งที่ยากคือการคำนวณผลในเชิงเทคนิค

กล่าวคือ เวลาดูผล จะดูผลอะไร ด้วยแหล่งข้อมูลใด สมบูรณ์และเพียงพอแค่ไหน รวมถึงไม่ยากที่จะหาตัวเทียบที่มีลักษณะพื้นฐานไม่ต่างกันมาก (ตัวแปรควบคุม)

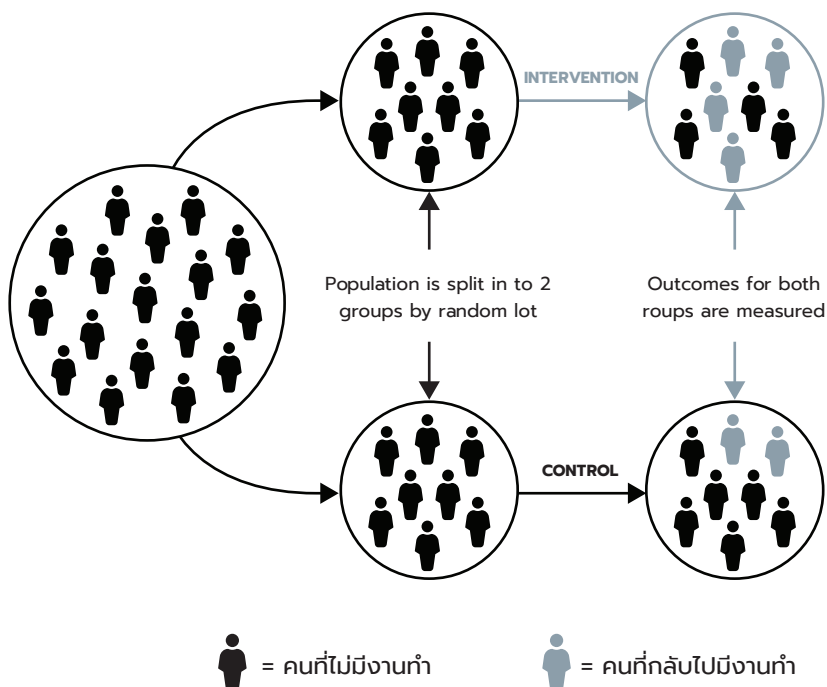
ภาพที่ 1 แสดงวิธีการวิเคราะห์ “Difference in Difference”



ในทำนองเดียวกัน การประเมินผลสำเร็จโดยวิธี Randomized Control Trial (RCT) ก็กำลังได้รับความนิยม ซึ่งนับเป็นการดึงวิธีวิทยาเดียวกับการทดสอบทางการแพทย์มาใช้ กล่าวคือ เป็นเสมือนการทดสอบวัคซีนผ่านการให้วัคซีนปลอมเพื่อดูว่าคนที่ได้รับวัคซีนจริงจะมีภูมิคุ้มกันมากกว่าหรือไม่ โดยในการประยุกต์ใช้ทางเศรษฐศาสตร์สำหรับประเมินผลทางนโยบาย จะใช้วิธีการสุ่มให้ได้กลุ่มสองกลุ่มที่เหมือนกัน ซึ่งกลุ่มหนึ่งจะได้รับผลจากนโยบาย ส่วนอีกกลุ่มจะไม่ได้รับดังตัวอย่างในแผนภาพที่ 2 ซึ่งแนวทาง RCT นี้ถูกใช้อย่างมากในเชิงเศรษฐศาสตร์การพัฒนา โดยเป็นที่ยอมรับอย่างมากว่า RCT สามารถทำให้เห็นว่าอะไร “Work” อะไรไม่ ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการสร้างข้อสรุปว่านโยบายหนึ่งๆ

จัดการกับปัญหาได้หรือไม่ ทว่า ในภาพรวม ข้อจำกัดสำคัญคือ การนำ RCT มาใช้มีราคาที่สูง อาทิ ต้องมีงบ 10-20 ล้านบาทในการทำ ซึ่งทำให้ประเทศไทยยังไม่ค่อยมีการใช้ แม้ปัจจุบันจะถูกพูดถึงมากเป็นวงกว้างและเริ่มมีเทคโนโลยีที่อาจจะช่วยทำให้การใช้ RCT ถูกลงก็ตาม

ภาพที่ 2 แสดงแนวทางการทำ RCT นโยบาย “Back for work”



นอกจากวิธีข้างต้น อีกแนวทางคือการประเมินผลการกระจายประโยชน์และ/หรือ ต้นทุนของนโยบาย (พื้นฐานของ Cost-benefit analysis หรือ Cost-effectiveness analysis) ซึ่งขอแลกเปลี่ยนตัวอย่างการศึกษาเชิงนโยบายที่ศูนย์วิจัยความเหลื่อมล้ำและนโยบายสังคม คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ทำนั้นคือการประเมินการกระจายประโยชน์ของนโยบายการศึกษาของไทย โดยวิเคราะห์ว่าประโยชน์และต้นทุนไปสู่อะไร ซึ่งได้แบ่งตามกลุ่มรายได้ และตั้งคำถามเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำระหว่างคนจนกับคนรวย ผ่านการพิจารณาว่าใครได้ประโยชน์มากกว่ากัน ซึ่งจากผลการศึกษาช่วยบ่งชี้เป็นตัวเลขที่ชัดเจนว่ารายจ่ายด้านการศึกษาของรัฐบาลนั้นเกิดดอกผลไปสู่คนรวยหรือกลุ่มฐานะเศรษฐกิจด้านบนมากกว่า

ทั้งนี้ สำหรับความท้าทายของการประเมินผลด้วยวิธีการทางเศรษฐศาสตร์ในภาพกว้างคือบางผลลัพธ์ไม่สามารถสังเกตหรือวัดได้ง่าย อาทิ ในการประเมินผลกระทบ COVID-19 มีทั้งผลระยะยาว ผลกระทบต่อครอบครัว ผลต่อสุขภาพจิต เป็นต้น ซึ่งมีหลายมิติมากกว่ารายได้ หนี้สิน การมีงานทำ หรือการติดหรือไม่ติดเชื้อ นอกจากนั้นคือปัญหาด้านข้อมูล โดยในประเทศไทย นโยบายที่สามารถนำมาประเมินได้ง่ายที่สุดคือนโยบายผังสุขภาพ เนื่องจากมีข้อมูล แต่ด้านอื่นนั้นหาข้อมูลที่น่าเชื่อถือมาประเมินกันได้ยากมาก รวมไปถึงความท้าทายจากการอธิบายผลว่าเกิดจากอะไรหรือเชื่อมโยงในเชิงเหตุและผลอย่างไรนั้นต้องการกรอบทฤษฎีเข้ามาช่วย ซึ่งบางกรณีก็ขาดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง สุดท้ายคือปัญหาวัฒนธรรมของฝ่ายนโยบายที่ไม่ค่อยให้ความสำคัญกับ Evidence-based policy อย่างเท่าที่ควร ยิ่งดีที่ฝ่ายนโยบายสนใจเรื่องตัวเลข ทำให้แนวทางนี้ยังมีบทบาทมาก เพราะเป็นการศึกษานโยบายที่เห็นตัวเลขชัดเจน (Quantifiable) มากกว่าหรือไม่น้อยกว่าแนวทางอื่นๆ

อนึ่ง ดังที่เกริ่นข้างต้นว่านอกเหนือจากการประเมิน มุมมองเศรษฐศาสตร์สวัสดิการ รวมถึงเศรษฐศาสตร์การพัฒนาสามารถนำมาช่วยในการออกแบบนโยบายได้ด้วย ซึ่งสิ่งที่

คำนึงเป็นพิเศษคือจะให้ประโยชน์ต่อใคร (Targeting or Universal) และให้แบบไหน อาทิ ต้องมีเงื่อนไขหรือไม่ (Conditional or Unconditional) ให้เป็นเงิน หรือให้เป็นของ (In cash or In-kind) และผู้ให้คือใคร ส่วนกลางหรือหน่วยงานในระดับท้องถิ่น (Centralized or Decentralized) โดยหลักเศรษฐศาสตร์จะช่วยคำนวณแต่ละทางเลือกว่าจะต้องเผชิญอุปสรรค และต้นทุนอะไรบ้าง ทั้งนี้ ในปัจจุบัน นโยบายแบบ “Targeting” นั้นถูกใช้อย่างมากในประเทศไทย เช่น นโยบายบัตรสวัสดิการ กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา และเงินอุดหนุนเด็กเล็ก เป็นต้น

สำหรับกรอบการพิจารณาทางเลือกที่สำคัญนั้น ประการแรกคือต้นทุน (Cost) ไม่ว่าจะเป็นค่าใช้จ่าย (Expenditure) ต้นทุนทางการบริหารจัดการ (Administrative Cost) หรือแม้แต่ต้นทุนส่วนบุคคลขึ้นอยู่กับบาดแผลที่แต่ละคนมีในอดีต (Personal Cost/Stigma) ประการต่อมาคือ ความคุ้มครองที่ครอบคลุมถึง (Coverage) เช่น การพิจารณาข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการกำหนดเป้าหมาย (Targeting Error) นอกจากนั้นคือผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น (Benefits) ทั้งระยะสั้นและระยะยาว รวมถึง การบิดเบือนเป้าหมายหรือการคอร์รัปชัน

อย่างไรก็ตาม ความซับซ้อนจะมากขึ้นในกรณีที่เป็นเรื่องของการออกแบบ “ชุดนโยบาย” (Policy series) หรือมาตรการเชิงนโยบายมากกว่าหนึ่งตัวถูกใช้ประกอบกัน เช่น กรณีของระบบบำนาญในประเทศไทย ซึ่ง International Labour Organization (ILO) ได้มีการแสดงให้เห็นว่าระบบบำนาญดังกล่าวมีคนจนบางกลุ่มที่ได้บัตรสวัสดิการ บางกลุ่มอยู่ในกองทุนการออม ในขณะที่บางกลุ่มได้รับเงินบำนาญจากประกันสังคมแทน โดยที่ยังมีอีกกลุ่มเล็กๆ ที่อาศัยเงินบำนาญจากที่อยู่ในระบบราชการ ซึ่งปัญหาที่พบคือทำอย่างไรจะสามารถเพิ่มเงินอุดหนุนคนชราให้มากกว่านี้ และจะทำอย่างไรให้เกิดความครอบคลุมลงมาถึงภาคส่วนที่ไม่เป็นทางการ (Informal sector) ด้วย พร้อมทั้งจะทำอย่างไรให้ส่วนของการให้บำนาญที่ได้จากประกันสังคมนั้นนำไปสู่การเกิดประโยชน์อย่างแท้จริง ซึ่งโจทย์ทั้งหมดนี้สะท้อนว่าจำเป็นต้องออกแบบนโยบายทั้งชุดที่เชื่อมร้อยกันหรือผสมนโยบายเข้าด้วยกัน

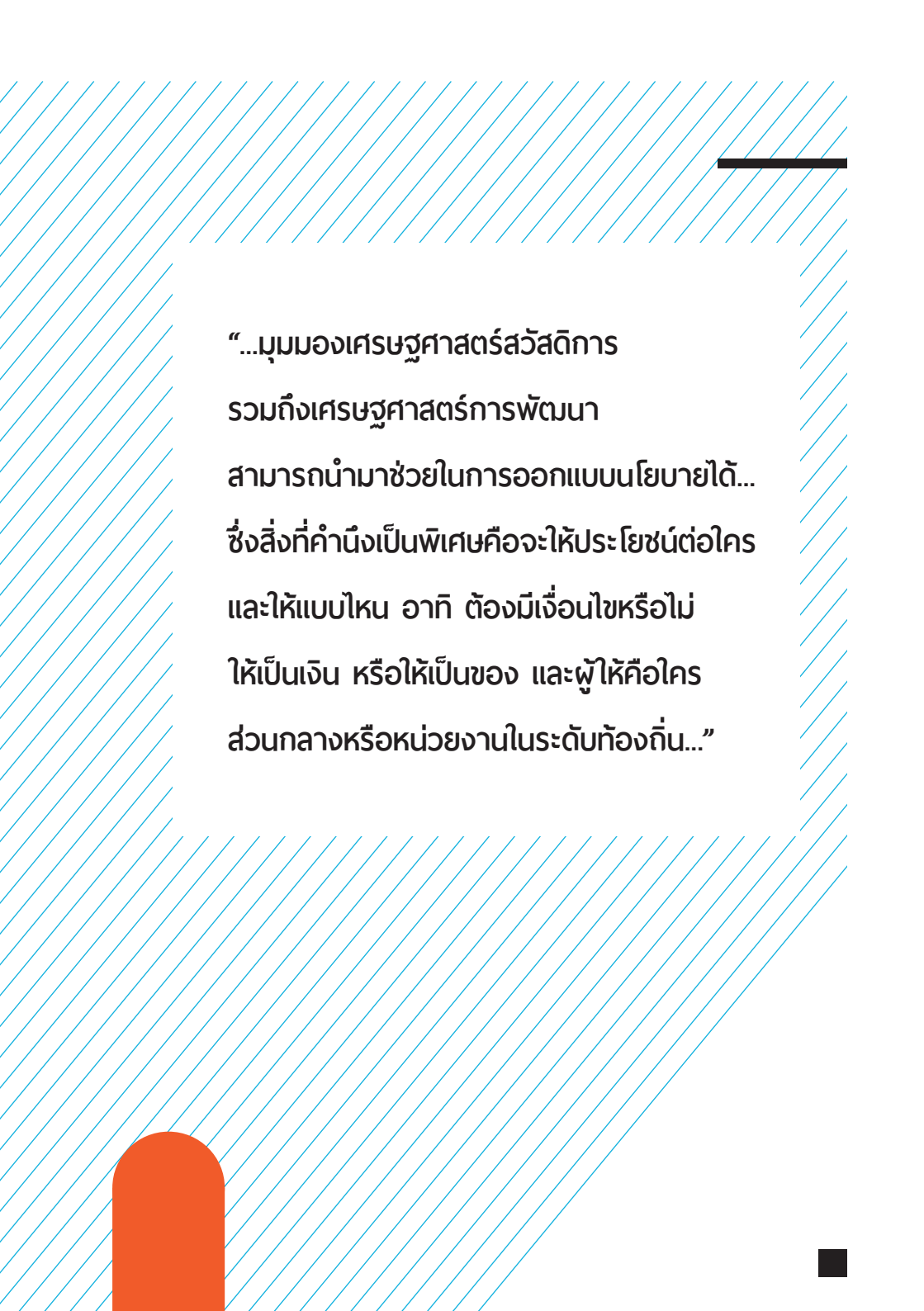
ในที่นี้ขอยกตัวอย่างในต่างประเทศ กรณีนโยบายสวัสดิการสังคมที่ประเทศสวีเดนที่ในภาพรวมนั้นเน้นบทบาทรัฐ สวัสดิการแบบถ้วนหน้า สิทธิประโยชน์สูง และภาษีสูง ด้วยหลักการสำคัญคือการสร้างพันธมิตรข้ามกลุ่ม/ชนชั้น โดยมีการผสมผสานนโยบายสวัสดิการเข้าด้วยกัน กล่าวคือ อาศัยประกันสุขภาพถ้วนหน้า ประกันสังคมและบำนาญแบบ Two-Tier (Basic กับ Employment-Based ที่ขึ้นอยู่กับเงินสมทบที่หักเข้าไปจากรายได้ในระหว่างทำงาน) คู่ขนานกับเงินอุดหนุนเด็กเล็กและนักเรียนแบบถ้วนหน้า และบำนาญแบบการันตีสำหรับผู้สูงอายุที่บำนาญไม่เพียงพอ ซึ่งถูกนำไปผนวกกับการให้สวัสดิการแบบเจาะจงที่คนจน กล่าวคือ การใช้การกระจายการดูแลผู้ต้องถื่น ด้วยการอุดหนุนเพิ่มเติมให้ได้มีคุณภาพชีวิตที่ดีในระดับขั้นต่ำเป็นอย่างน้อย

เช่นเดียวกันกับการประเมิน การออกแบบนโยบายด้วยฐานทางเศรษฐศาสตร์ สวัสดิการและเศรษฐศาสตร์การพัฒนามีความท้าทายมากพอสมควร โดยเฉพาะการมีฐานอุดมการณ์และอคติส่วนบุคคล (Ideological Baggage and Prejudice) เข้ามาเกี่ยวข้อง อาทิ การเสนอให้เงินช่วยเหลือคนจนมักจะเจอเสียงสะท้อนว่าคนจนจะเอาไปใช้ในสิ่งที่ไม่ดี เช่น ซื้อสุรา และข้องเกี่ยวกับอบายมุข จนนำไปสู่การปรับแต่งข้อเสนอให้บิดเบือนซึ่งในความเป็นจริง คนจนใช้เงินที่ตรงกับความเป็นจริงมากกว่า นอกจากนั้นคือประเด็นของความเป็นอิสระของการศึกษาและการผลักดันจากการออกแบบไปสู่การปฏิรูประบบหรือปรับเปลี่ยนนโยบายให้สำเร็จในโลกความเป็นจริง ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่ง่ายและเกี่ยวข้องกับปัจจัยที่ควบคุมไม่ได้จำนวนมาก

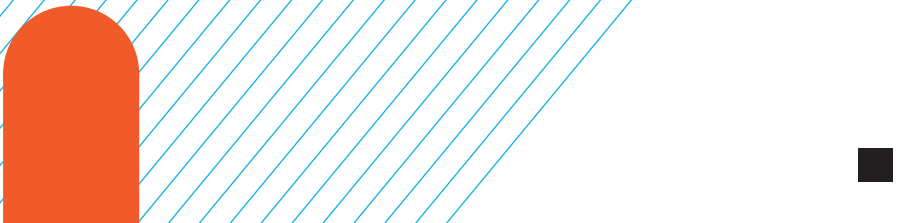
มิติสุดท้าย เศรษฐศาสตร์สวัสดิการรวมถึงเศรษฐศาสตร์การพัฒนาสามารถช่วยวิเคราะห์กระบวนการดำเนินนโยบายที่ดีได้เช่นกัน หากแต่อาจจะต้องเชื่อมโยงการวิเคราะห์กับศาสตร์หรือมุมมองอื่นด้วย โดยเฉพาะเศรษฐศาสตร์การเมือง โดยมีประเด็นมุ่งเน้นที่สำคัญคือการวิเคราะห์คำอธิบาย ตัวแสดง ผลประโยชน์ และปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง รวมทั้งสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบาย ด้วยการเน้นพิจารณา

“Rules of the Game” เช่น ในการวิเคราะห์การสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนในทางนโยบาย ต้องพิจารณาไปถึงการสร้างคำอธิบายต่อชุมชน เช่น การยกแนวคิดชุมชนนิยมขึ้นมาเพื่ออธิบายว่าคำตอบอยู่ที่หมู่บ้าน หลังจากนั้นคือการอาศัยผู้นำชุมชนในฐานะ “ตัวกลาง” ระหว่างชาวบ้านและองค์กรพัฒนา ก่อนที่จะพิจารณาเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ แนวทางการเลือกตัวแทน และผลต่อแรงจูงใจและความร่วมมือ ซึ่งมีทั้งมิติที่วัดผลได้ และที่วัดผลไม่ได้ ซึ่งถือว่าเป็นความท้าทาย

จากที่เสนอไปทั้งหมด ข้อสังเกตสำคัญเกี่ยวกับข้อจำกัดของการศึกษาด้านนโยบายด้วยมิติทางเศรษฐศาสตร์สวัสดิการและเศรษฐศาสตร์การพัฒนาที่ผ่านมาคือนโยบายมักขึ้นอยู่กับระบบการเมืองและระบบราชการ ซึ่งเศรษฐศาสตร์เข้าไปไม่ถึง เพราะเกี่ยวข้องกับความเป็นจริงที่ว่าผู้มีอำนาจรัฐต้องการตอบสนองใคร? การถ่ายทอดความต้องการจากประชาชนไปสู่นโยบายเกิดขึ้นได้ไหม? การวิพากษ์วิจารณ์ตรวจสอบนโยบายเกิดขึ้นได้เพียงใด? นโยบายนั้นตรวจสอบได้ (Accountable) กับใคร? รวมไปถึงเงื่อนไขที่สำคัญนั่นคือการเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงาน การกระจายอำนาจ หรือแม้แต่การตอบสนองความเปลี่ยนแปลง



“...มุมมองเศรษฐศาสตร์สวัสดิการ
รวมถึงเศรษฐศาสตร์การพัฒนา
สามารถนำมาช่วยในการออกแบบนโยบายได้...
ซึ่งสิ่งที่คำนึงเป็นพิเศษคือจะให้ประโยชน์ต่อใคร
และให้แบบไหน อาทิ ต้องมีเงื่อนไขหรือไม่
ให้เป็นเงิน หรือให้เป็นของ และผู้ให้คือใคร
ส่วนกลางหรือหน่วยงานในระดับท้องถิ่น...”



03

นโยบายศึกษาในมุมมอง

Public Choice และ Behavioral Economics:
ศึกษานโยบายในฐานะของแนวทางการปรับเปลี่ยน
พฤติกรรมของปัจเจก

 ชินวัฒน์ หรยางกูร

สำนักทางเลือกสาธารณะ (Public Choice) และเศรษฐศาสตร์พฤติกรรม (Behavioral Economics) นับเป็นสายธารความคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่เป็นประโยชน์อย่างมากในการนำมาศึกษานโยบาย โดยมองว่าไม่ว่ารัฐบาลจะเลือกหรือไม่เลือกที่จะทำอะไร ล้วนเกี่ยวกับปัจเจกและสุดท้ายก็จะกระทบต่อพฤติกรรมของผู้คน อาทิ การช่วยเหลือทางการเงิน จะส่งผลต่อพฤติกรรมของคนที่ได้รับแน่นอน ดังนั้น นโยบายที่ดีจึงพึงเป็นนโยบายที่สามารถช่วยปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของคนในสังคมในทางที่ดีขึ้นได้ เพื่อสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของส่วนรวม (จากปัจเจกสู่สังคมส่วนรวม) หรือกล่าวอีกนัยคือนโยบายที่ดีก็คือแนวทางแก้ไขพฤติกรรมที่เหมาะสม

ขอยกตัวอย่างในกรณีของประเทศไทยที่มีการออกกฎระเบียบสำหรับปัจเจก (Regulation of Individual) ที่แบ่งเป็นสองส่วนคือให้ทางเลือกหายไปเลยหรือลดทางเลือกลง นอกจากนั้น ยังมีการใช้กระบวนการการคลังในการสร้างแรงจูงใจหรือลดแรงจูงใจ (incentives or disincentives) อาทิ การใช้เกณฑ์ภาษีในการลดการสูบบุหรี่และการบริโภคแอลกอฮอล์ รวมถึง การลดภาษีสำหรับธุรกิจประเภทใดประเภทหนึ่งเพื่อผลักดัน

ดันให้เกิดธุรกิจนั้นๆ มากขึ้น การสนับสนุนธุรกิจสิ่งแวดล้อมผ่าน “Carbon tax” และการให้แรงจูงใจจากข้อเสียะ อันส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรมของผู้คนได้มากไปกว่านั้น รัฐบาลอังกฤษยังอาศัยการให้ข้อมูลเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของพลเมืองด้วย (เช่น การแจ้งค่าน้ำ ค่าไฟ โดยเทียบกับเพื่อนบ้านในระแวกเดียวกัน) ซึ่งเหล่านี้ถือเป็นการแสดงบทบาทของฝ่ายนโยบายในลักษณะของการเป็น “Choice Architect” ซึ่งมีหน้าที่ในการสร้างทางเลือกและกระตุ้น (Nudge) พลเมืองให้เลือกทางเลือกที่รัฐมองว่าจะช่วยสร้างสรรค์สังคมที่ดีขึ้นได้ โดยไม่ได้บังคับ

ทำไมต้อง “Choice Architect”? คำอธิบายส่วนหนึ่งที่สำคัญคือการศึกษานโยบายสาธารณะในประเทศไทยที่ผ่านมา เน้นใช้เครื่องมือเดิมๆ เช่น กฎระเบียบ มาตรการทางภาษี หรือเครื่องมือทางการคลังเชิงบังคับ ซึ่งมักมีการต่อต้านจากกลุ่มประชาชนเสมอ เช่น การประกาศห้ามทางการเกษตร และการออกพื้นที่ป่าสงวน เป็นต้น หรืออีกทางคือมักจะไปชนเพดานและไปต่อไม่ได้ อย่างการใช้เครื่องมือทางการคลังต่างๆ

ทั้งนี้ ในเชิงแนวคิด สำนักทางเลือกสาธารณะ (Public Choice) และเศรษฐศาสตร์พฤติกรรม (Behavioral Economics) มีความเกี่ยวเนื่องกัน โดยสำนักทางเลือกสาธารณะเป็นการนำตัวแบบทางเศรษฐศาสตร์หรือกระบวนการทางเศรษฐศาสตร์ที่มีหน่วยวิเคราะห์ระดับปัจเจกไปอธิบายการตัดสินใจทางการเมืองและนโยบายสาธารณะ โดยเชื่อว่าฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายนโยบายที่สามารถอยู่ต่อได้หรือได้รับการยอมรับคือฝ่ายที่เสนอแนวนโยบายที่ส่งผลให้ผู้คนได้รับผลประโยชน์มากที่สุด (จำนวนปัจเจกที่มากที่สุด) ซึ่งการเน้นปัจเจกหรือเป็น “Micro-economics” ที่ใช้ข้อมูลระดับบุคคลหรือระดับหน่วยย่อยในการตัดสินใจทำให้สำนักทางเลือกสาธารณะนับว่าเป็นฐานสำคัญของเศรษฐศาสตร์พฤติกรรม ทว่า เศรษฐศาสตร์พฤติกรรมต่อยอดออกมาจากการอุดจุดอ่อนที่สำคัญของสำนักทางเลือกสาธารณะนั่นคือการอยู่ในร่มของเศรษฐศาสตร์กระแสหลักที่มีฐานคติ (assumption) ว่าคนเราตัดสินใจโดยมีเหตุผล 100% และเป็นมนุษย์เศรษฐกิจ (Homo-Economicus)

นั่นคือสนใจแค่ผลประโยชน์ส่วนตัวและมีข้อมูลสมบูรณ์แบบในการตัดสินใจ โดยเศรษฐศาสตร์พฤติกรรมไม่ได้เชื่อแบบนั้น

ในทางที่ต่างออกไป เศรษฐศาสตร์พฤติกรรมเชื่อว่าคนเรามีเหตุผลแค่ระดับหนึ่งเท่านั้น (Bounded rationality) จากการที่เราไม่ได้มีข้อมูลที่สมบูรณ์แบบ (imperfect information) ซึ่งแม้ปัจจุบันจะมีข้อมูลที่มากมายแต่ก็ไม่สามารถรวบรวมข้อมูลทั้งหมดบนโลกมาเพื่อตัดสินใจหนึ่งเรื่องได้ หรือว่าหากทำได้ก็จะมีต้นทุนในการเคลื่อนย้ายหรือถ่ายโอน (transaction cost) และทำให้เสียเวลา นอกจากนั้น เศรษฐศาสตร์พฤติกรรมยังเชื่อว่าคนเรามี “Cognitive depletion” หรือคนเรามีความเหน็ดเหนื่อย มีข้อจำกัดทำให้ไม่สามารถคิดคำนวณอย่างสมบูรณ์แบบตลอดเวลา ดังแนวคิดของผู้ที่ได้รางวัลโนเบลอย่าง Daniel Kahnemen (2011) ที่ในหนังสือ “Thinking, Fast and Slow” ของเขาได้สรุปว่าคนเรามีระบบการตัดสินใจ 2 ระบบ (Dual system of thinking) คือการตัดสินใจจากความเคยชิน และการตัดสินใจจากการใช้หลักเหตุผลในการตัดสินใจ โดยการตัดสินใจที่ไม่ได้ใช้เหตุและผลคือการตัดสินใจที่เกิดขึ้นบ่อยที่สุดในชีวิต

จากข้างต้น สิ่งที่ตามมาคือการที่เรามักตัดสินใจแบบที่มีอคติ (bias) โดยที่ผ่านมามีผู้ได้พยายามรวบรวมอคติเชิงปัญญาเรียกว่า “Cognitive Bias Codex” ไว้ซึ่งมีมากถึง 188 อคติ (Heick, 2019) และด้วยเหตุที่คนเราไม่ได้มีเหตุผลในหลายๆ เรื่องนั้น ทำให้นักเศรษฐศาสตร์พฤติกรรมอาศัยการตัดสินใจของคนที่ไม่ได้เป็นเหตุเป็นผล 100% และสามารถปรับเปลี่ยนได้จากการเปลี่ยนบริบทเล็กน้อยมาสร้างสรรค่นโยบายที่อยู่บนฐานของการเข้าใจพฤติกรรมมนุษย์เพื่อทำให้สังคมที่เป็นอยู่ดีขึ้นได้ ด้วยหลักการเรียกว่า “Libertarian Paternalism” ซึ่งเน้นปล่อยให้คนมีสิทธิที่จะเลือกทางเลือกเหมือนเดิมโดยไม่ได้ทำให้ทางเลือกหายไป แต่จะเปลี่ยนบริบทเล็กๆ น้อยๆ เพื่อส่งผลให้พฤติกรรมเปลี่ยนไป ซึ่งสามารถอ่านเพิ่มเติมได้ในหนังสือ Nudge: Improving Decision about Health, Wealth and Happiness ของ Richard Thaler & Cass Sustein (2008)

ทั้งนี้ ในปัจจุบัน หลายๆ ประเทศเริ่มมีการนำหลักเศรษฐศาสตร์พฤติกรรมมาช่วยในการผลิตนโยบายสาธารณะที่มากขึ้น ซึ่งเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับที่ Amartya Sen (1999) เคยเสนอไว้ว่าระดับการพัฒนาสังคมสามารถวัดได้โดยความสามารถในการเลือกหรือเสรีภาพในการเลือกของผู้คนในสังคม กล่าวอีกนัยคือยิ่งคนมีทางเลือกมากเท่าไรก็ยิ่งสะท้อนระดับการพัฒนาของสังคม พร้อมทั้งเป็นฐานให้กับงาน Nobel Prize ที่สำคัญอีกชิ้นคือ “Poor Economics” ซึ่งเน้นว่าผู้คนควรมีอิสระในการเลือก จึงมีการเสนอให้มีการสร้างทางเลือกให้กับคนที่ควรได้รับการช่วยเหลือ โดยเฉพาะทางเลือกระหว่างการให้ของและการให้เงิน (Banerjee and Duflo, 2011)

สำหรับกรอบในการใช้เศรษฐศาสตร์พฤติกรรมมาเป็นฐานในการออกแบบนโยบายนั้น “Behavioral Insight Team” (BITs) ได้เสนอกรอบที่เรียกว่า EAST (Easy, Attractive, Social, and Timely) ซึ่งขอนำมาแบ่งปันโดยสังเขปดังต่อไปนี้

■ Easy: ทำให้ง่าย

ขออธิบายง่ายๆ ผ่านตัวอย่างคือการเข้าร่วมโครงการออมทรัพย์เพื่อการยังชีพ (pension fund) หรือออมเงินเพื่อเกษียณที่สมัยก่อนต้องระบุว่า จะเข้าร่วม ซึ่งส่งผลให้คนจำนวนมากไม่ได้เข้าร่วม เพราะต้องถูกหักเงิน ในหลายประเทศจึงเปลี่ยนเป็นการออกแบบให้ระบบลงทะเบียนเข้าร่วมอัตโนมัติให้เลย (automatic enrolment) โดยไม่ได้บังคับ จากที่คนที่ไม่อยากออมสามารถมาแจ้งยกเลิกได้ (opt-out) จึงเป็นการเปลี่ยนจาก “opt-in” เป็น “opt-out” ซึ่งส่งผลให้เกิดการออมเงินที่มากขึ้น

■ Attractive: ทำให้น่าดึงดูด

ส่วนนี้คือการทำให้เห็นได้ชัดหรือดึงดูดให้คนเปลี่ยนพฤติกรรม อาทิ ในต่างประเทศมีการทดลองในส่วนของห้องน้ำผู้ชายที่มักมีการปัสสาวะไม่ลงถัง โดยใช้รูปผึ้งแปะไว้

ข้างล่างของโถ เพื่อให้บรรดาผู้ใช้โถมีจุดเส็งได้ รวมทั้งการทำทางม้าลายให้ดึงดูดให้คนเดินข้ามมากขึ้น และทำบันไดเป็นรูปเปียโนหรือใส่จำนวนแคลอรี่ลงไปในแต่ละขั้นให้คนอยากเดินขึ้นลงแทนการใช้ลิฟต์หรือบันไดเลื่อน

■ Social: ทำให้เชื่อมกับสังคม

การตัดสินใจของคนๆ หนึ่งนั้นได้รับอิทธิพลไม่มากนักจากคนรอบข้าง ดังนั้นเมื่อทำให้เชื่อมกับประเด็นทางสังคมได้นั้นจะช่วยให้การกระตุ้นเพื่อให้ผู้คนเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมมีประสิทธิภาพขึ้น เช่น ในอังกฤษ ปี 2015 มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายจากการแจกถุงพลาสติกฟรี เป็นการคิดเงิน 5 เพนนี สำหรับถุงพลาสติกทุกๆ ถุง อันส่งผลให้เกิดการลดการใช้ถุงพลาสติกถึง 80% ซึ่งต่างจากไทยที่มีการออกกฎหมายมาบังคับจนเกิดความไม่พอใจ รวมถึงกรณีของการเปลี่ยน opt-in เป็น opt-out ในเรื่องการออมที่อังกฤษในปี 2013 ซึ่งอาศัยความตระหนักร่วมของสังคม (ทำตามๆ กัน) และการอิงสภาพเศรษฐกิจในขณะนั้น จนช่วยเพิ่มอัตราการออมขึ้นได้อย่างมากถึง 22% (จาก 61% เป็น 83%) โดยส่งผลให้คนได้รับผลประโยชน์เป็นจำนวนมากถึง 450,000 คน (ข้อมูลจาก www.moneyhub.co.nz)

■ Timely: ทำให้เหมาะสมกับเวลา

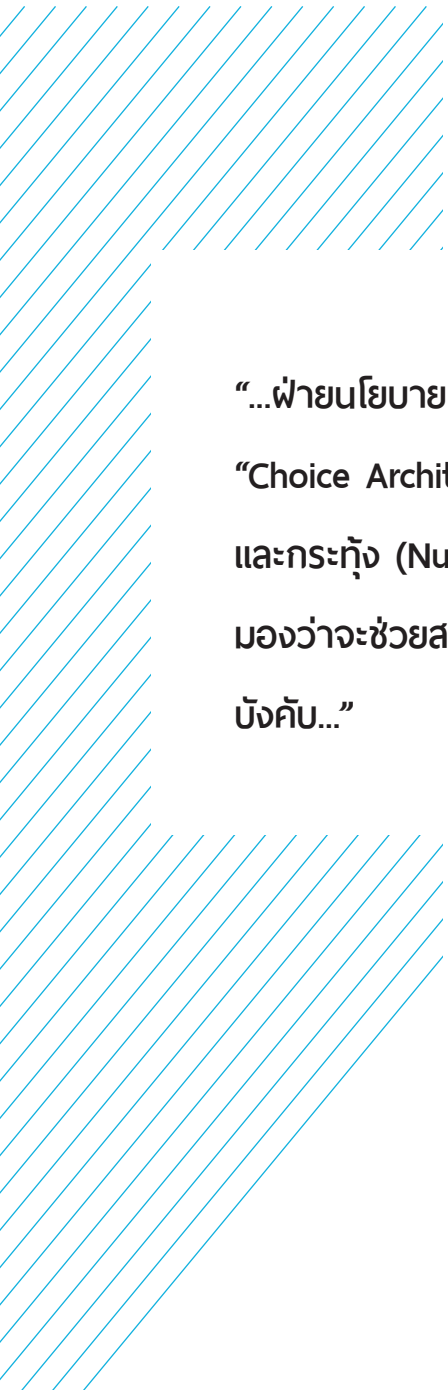
ขอยกตัวอย่างงานวิจัยที่ตนทำ กล่าวคือ ความพยายามสนับสนุนให้เกิดพฤติกรรม การคัดแยกขยะ และการซื้อประกันวินาศภัยกรณีภัยพิบัติหรือแม้แต่ COVID-19 ซึ่งเป็นโจทย์ของยุคสมัยที่เราต้องหันมาใส่ใจเรื่องการเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศและวิกฤติโรคระบาด

จากข้างต้น จะเห็นว่าวิธีการทางเศรษฐศาสตร์พฤติกรรมมีข้อดีหลายประการ อาทิ เราเป็นผู้รับผลประโยชน์เป็นคนจริงๆ ที่มีความคิดจิตใจ ไม่ได้มองว่าเป็นหุ่นยนต์ที่ตัดสินใจ

ไปตามการตั้งโปรแกรมไว้ (บังคับ) รวมไปถึงการที่เป็นแนวทางที่มีประสิทธิภาพสูงในขณะที่ใช้บังคับ โดยสามารถใช้ข้อมูลและเครื่องมือได้อย่างหลากหลาย ทั้งที่ยาก (เช่น RCT) และที่ง่าย (เช่น Mean) อย่างไรก็ตาม มีข้อดีก็ต้องมีข้อจำกัด ซึ่งประเด็นหลักคือบริบทของสังคมมีส่วนเข้ามาเกี่ยวข้องเยอะมาก (Context sensitive) บางวิธีได้ผลที่หนึ่ง แต่ไม่ได้ผลในอีกที่ นอกจากนั้น ยังเป็นวิธีการที่มักได้ผลในระยะสั้น (Short-term Effectiveness) ยากในการควบคุมตัวแปร และสุ่มเสี่ยงเรื่องทางด้านจริยธรรมจากการเข้าไปพยายามสร้างผลทางจิตวิทยาเพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของคนโดยตรง

แม้จะมีข้อจำกัดอยู่บ้างเช่นเดียวกันกับกระบวนการทัศนศึกษานโยบายอื่นๆ แต่การอาศัยพลังของเศรษฐศาสตร์พฤติกรรมเพื่อการออกแบบนโยบายในประเทศไทยยังมีอยู่ค่อนข้างน้อย กล่าวอีกนัยคือยังมีพื้นที่อีกมากให้กระบวนการทัศนนี้ได้ลองออกไปฉายแสง เพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงในสังคมไทย ผ่านการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของคนไทยในมุมต่างๆ เฉกเช่นเดียวกันกับหลายประเทศทั่วโลกที่ได้นำเศรษฐศาสตร์พฤติกรรมไปใช้อย่างจริงจังและสร้างการเปลี่ยนแปลงได้มากมาย โดยการสำรวจโดย OECD (2018) พบว่า มี Behavioral Insight Team (BITs) ทั่วโลกอยู่มากถึง 202 ทีม ซึ่งน่าจะถึงเวลาแล้วที่ประเทศไทยควรจะต้องมีบ้าง





“...ฝ่ายนโยบายแสดงบทบาทในลักษณะของการเป็น
“Choice Architect” ซึ่งมีหน้าที่ในการสร้างทางเลือก
และกระตุ้น (Nudge) พลเมืองให้เลือกทางเลือกที่รัฐ
มองว่าจะช่วยสร้างสรรค์สังคมที่ดีขึ้นได้ โดยไม่ได้
บังคับ...”



04

นโยบายศึกษาในมุมมอง

Information Processing/ Data Analytics:

ศึกษานโยบายในฐานะของการตัดสินใจ

บนฐานของข้อมูลสนับสนุน

ฉัตร คำแสง

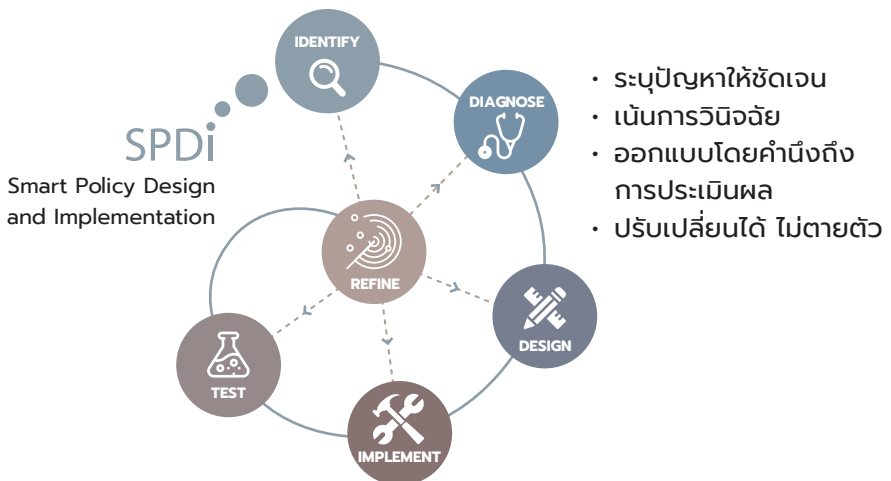
นโยบายของไทยหลายอย่างขึ้นอยู่กับฐานความเชื่อ อาทิ ลางสังหรณ์ ประสบการณ์ คุณค่า (รวมถึงคุณค่าเชิงปรัชญา) หรือแม้แต่ทฤษฎี ซึ่งยืนยันยาก อาทิ นโยบายลดภาษีนิติบุคคลเพื่อจะทำให้เกิดนวัตกรรม ในความเป็นจริงยากที่จะยืนยันว่าลดภาษีนิติบุคคลแล้วจะเกิดการลงทุนนวัตกรรมเพิ่มจริงหรือไม่จากที่ผู้ประกอบการอาจจะเอาเงินไปลงทุนต่อยอดโรงงานเพื่อเพิ่มรายได้เปรียบคู่แข่งในตลาด โดยที่ไม่ได้มาพัฒนานวัตกรรมก็ได้ ซึ่งทำให้สิ่งที่เกิดกับสิ่งที่คาดหวังผลมันใกล้เคียงกันมาก

สิ่งที่พึงเป็นจึงเป็นเรื่องของการวิเคราะห์และใช้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจเพื่อให้เกิดความแม่นยำที่มากที่สุด (เช่น การใช้กราฟแนวโน้มผ่านการทำ Time series analysis การสร้าง System dynamics หรือ Decision Supported System แบบต่างๆ) ซึ่งในที่นี้เพื่อไม่ให้ซับซ้อนจนเกินไปขอหยิบยกกรอบอย่างง่ายของการอาศัยข้อมูลเป็นศูนย์กลางของการคิดนโยบายที่ชื่อว่า SPDI (Smart Policy Design and Implementation) มาแลกเปลี่ยน ซึ่งไม่ใช่แค่การคิดว่าจะทำอะไร สำเร็จหรือไม่ ใช้เงินเท่าไร แต่เน้นแปรผล

ข้อมูลกลับมาด้วยว่าทำให้ดีขึ้นหรือแย่ลง และเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายขนาดไหน มีขั้นตอนใดที่ผิดพลาด และต้องกลับมาแก้ไขอย่างไร

กรอบ SPDI ประกอบด้วยการระบุปัญหาให้ชัดเจน (Identify), การวินิจฉัยปัญหา เช่นเดียวกับหมอวินิจฉัยโรค (Diagnose), การออกแบบ (Design), การนำไปดำเนินการ (Implement), การทดสอบผล (Test) และการทบทวนข้อผิดพลาดเพื่อกลับไปแก้ไข (Refine) ซึ่งทุกขั้นตอนต้องอาศัยการวิเคราะห์ข้อมูลที่จริงจัง โดยในส่วนของกระบวนการระบุปัญหาให้ชัดเจน ประเด็นสำคัญคือความไม่ชัดเจนว่าปัญหาอะไร? ของใคร? โดยส่วนใหญ่กลายเป็นว่าปัญหาที่ถูกหยิบมากลายเป็นปัญหาของคนกำหนดนโยบายเสียเอง ในฐานะที่มีเสียงดังกว่าและมีอิทธิพลมากกว่า สิ่งที่ต้องทำคือการหาตัวชี้วัดเพื่อการประเมินผลกระทบล่วงหน้าก่อนการกำหนดนโยบาย (impact assessment) เพื่อให้เห็น

ภาพที่ 3 แสดงกรอบ Smart Policy Design and Implementation



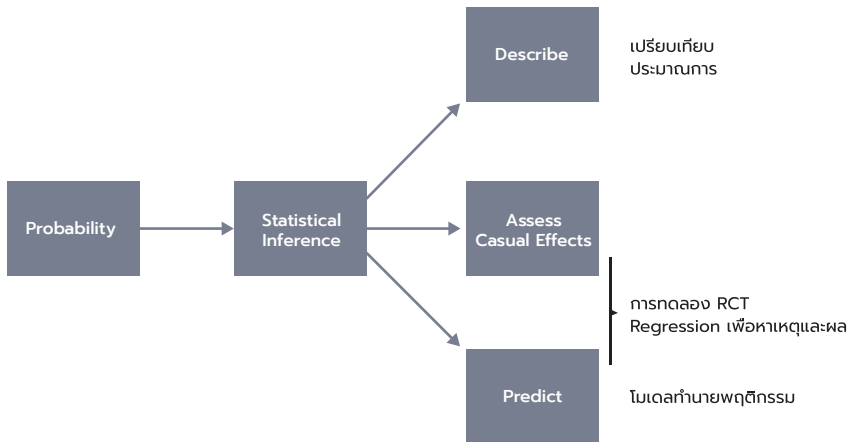
ที่มา: Evidence for Policy Design, Harvard Kennedy School

ความเชื่อมโยงระหว่างสิ่งที่จะทำการแก้ปัญหาที่แท้จริง (ไม่ใช่แค่ทำเอาผลงานฉาบฉวย เช่น ออกกฎหมาย เพราะยังไม่มีมาก่อน)

สำหรับในส่วนของการวินิจฉัยปัญหา หัวใจหลักคือการหาและแก้ต้นตอของปัญหา ซึ่งต้องอาศัยการแจกแจงโดยมีข้อมูลประกอบ อาทิ หากประเทศมีการลงทุนของเอกชนที่ต่ำทำให้ไม่เกิดการจ้างงานและตามโลกไม่ทัน ต้องแจกแจงออกมาให้เห็น “root cause” เช่น ตั้งคำถามว่าเป็นเพราะต้นทุนสูงหรือผลตอบแทนน้อย หากต้นทุนสูงต้องไปดูว่าเพราะอะไร เป็นเพราะ “credit rating” สูงหรือเปล่า หรือ แรงจูงใจการออมเงินไม่พอ หรือ ระบบการแข่งขันมันแย่มาก มีความเสี่ยงสูงในการปล่อยกู้ไหม พร้อมทั้งพิจารณาด้วยการลงทุนทำให้เกิดผลตอบแทนในเชิงสังคมต่ำหรือเปล่า หรือที่จริงแล้วสูงจนผู้ลงทุนไม่สามารถเก็บเกี่ยวผลประโยชน์มาชดเชยการลงทุนให้ตัวเองได้ ซึ่งอาจจะเป็นเพราะต้นทุนมนุษย์ไม่มีโครงสร้างพื้นฐานไม่เอื้อ จนทำให้เมื่อลงทุนไปแล้ว ต้นทุนการปฏิบัติการสูง กระทั่งทำให้กำไรไม่สูงนัก อีกด้านคือเกิดความเสี่ยงต่อคนลงทุนที่อาจจะถูกยึดบริษัท หรือเป็นการลงทุนที่อาจส่งผลกระทบต่อภายนอกเยอะ หากลงทุนไปแล้ว อาจก่อให้เกิดผลดีต่อสังคม แต่กำไรไม่คุ้มหรือไม่อย่างไร ประเด็นเหล่านี้ต้องค่อยๆ กางออกมาเป็นแผนผังความคิดที่มีข้อมูลมาสนับสนุนอย่างหนักแน่น

ส่วนขั้นตอนของการออกแบบ นับเป็นส่วนที่ต้องอาศัยการวิเคราะห์ข้อมูลมากเป็นพิเศษ ด้วยการใช้สถิติเพื่อการตัดสินใจ โดยเป็นการวิเคราะห์ความน่าจะเป็น ด้วยการนำสิ่งที่เกิดขึ้นในอดีตมาทำนายสิ่งที่เกิดขึ้นในอนาคตผ่านการใช้สถิติอ้างอิงมาช่วย โดยมีทั้งการเน้นอธิบายในเชิงเปรียบเทียบและประมาณการ การประเมินเหตุและผล (เช่น ทำ RCT หรือใช้ Regression) และการพยากรณ์ด้วยการพัฒนาโมเดลขึ้นมา ซึ่งอาจต้องใช้ Big Data มาช่วยในการทำนายว่าจะเกิดอะไรขึ้นในอนาคต แต่ไม่ได้หมายความว่า Small Data ไม่สำคัญ โดยหลายกรณีสามารถสะท้อนผลการวิเคราะห์ได้เฉพาะเจาะจงมากกว่า

ภาพที่ 4 แสดงแนวทางการวิเคราะห์ข้อมูลที่สำคัญ

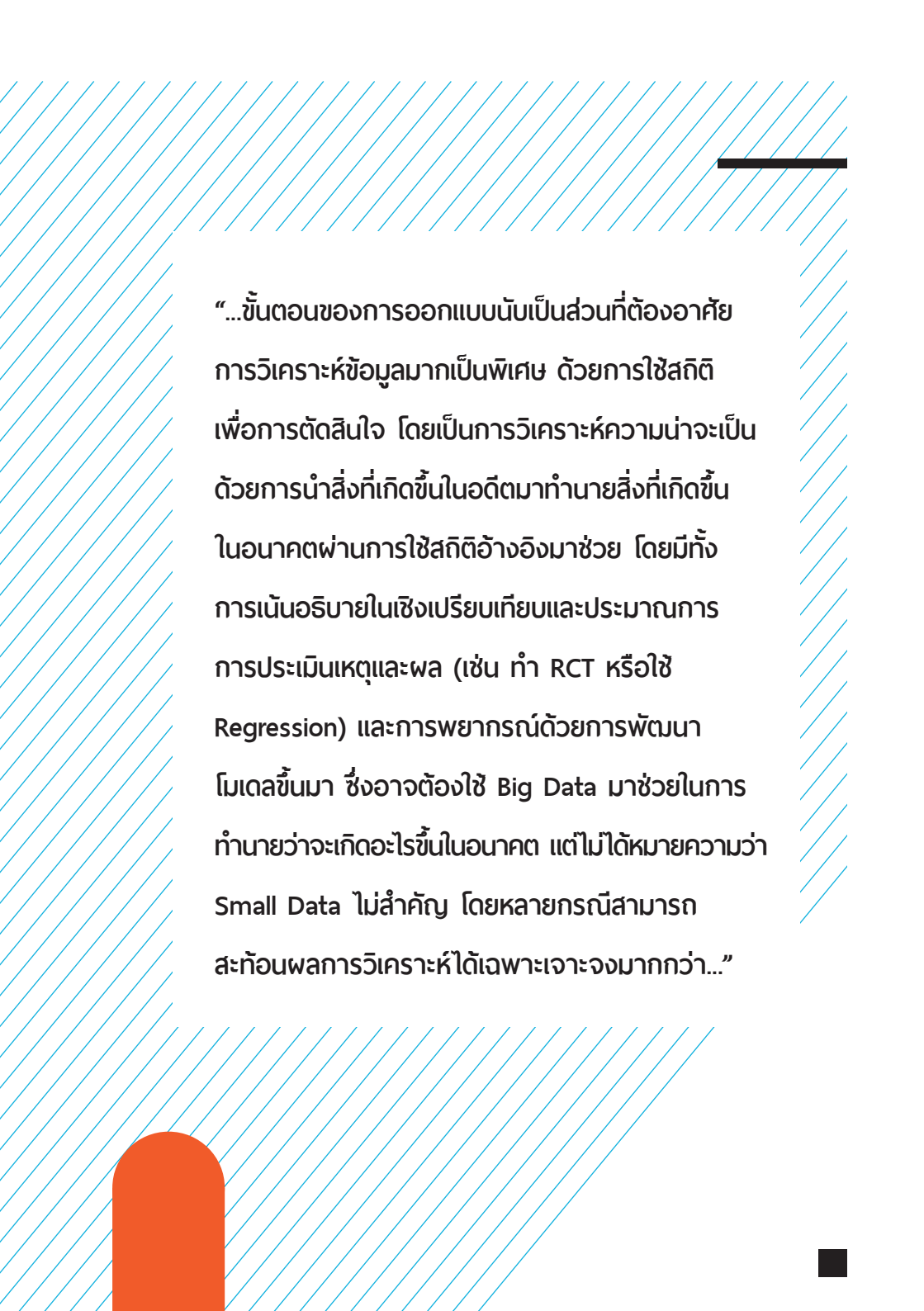


ที่มา: พัฒนาต่อยอดขึ้นโดย ฉัตร คำแสง

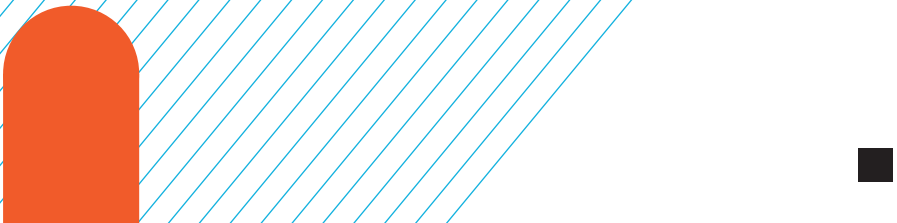
อนึ่ง ในการมองหาสัญญาณของโรคผ่านข้อมูลนั้น สามารถพิจารณาจากสิ่งอุดร้ง (Constraints) 4 มุมมอง ประกอบไปด้วย (1) ถ้ามีอะไรอุดร้งแปลว่าราคาต้องสูง เช่น ถ้าบอกว่าไม่มีคนพัฒนานวัตกรรมดีๆ นวัตกรรมจึงจะต้องราคาแพงมาก บริษัทต้องแย่งชิงกัน หรือต้องจ้างกันในระดับสูง (2) หากมีการขยับของสิ่งอุดร้งจะส่งผลให้เกิดการขยับของผลลัพธ์ อาทิ มีการเปิดประเทศ มีนวัตกรรมเข้ามาเยอะ ทำให้เกิดนวัตกรรมมีดีเยอะมากในประเทศ จะเป็นการให้คำตอบว่าบุคลากรไม่พอจริงๆ หรือไม่ ในทางตรงกันข้าม หากสิงคโปร์เปิดประเทศรับนวัตกรรมก็อาจจะเป็นไปได้ที่นวัตกรรมไทยจะไหลออกไป (3) ฮิปโปในทะเลทราย กล่าวคือ ดัดปัญหาโดยใช้วิธีอื่น อาทิ บริษัท Betagro ไม่จ้างคนไทย แต่ไปจ้างนวัตกรรมในต่างประเทศซึ่งก็เป็นแนวทางการแก้ปัญหาที่มีดีในประเทศหายาก

(4) คนที่พึงพาปัจจัยนี้น้อย จะไปได้ดีกว่าคนที่พึ่งปัจจัยนี้มาก ดังนั้น ทางออกหนึ่งคือลดการพึ่งพิงนวัตกรรมลง เช่น ในประเทศไทย ธุรกิจที่ไปได้ง่ายคือธุรกิจที่พึ่งพานวัตกรรมน้อย เช่น อาหาร (แต่การหันเหิมทิศไปทางนี้ก็จะทำให้ธุรกิจนวัตกรรมเติบโตยากในประเทศ ซึ่งเศรษฐกิจที่ไม่อยู่ในฐานของนวัตกรรมก็อาจจะไปได้ไม่ไกล)

สุดท้าย ขั้นตอนที่เหลือเพื่อผลักดันนโยบายให้ไปได้ต่อก็จะขึ้นอยู่กับเงื่อนไขอื่นด้วย ไม่ใช่แค่เรื่องความถูกต้องในเชิงเทคนิค (Technically correctness) ที่อาศัยการวิเคราะห์ข้อมูลที่บ่งชี้ชัดเจนดังที่เสนอข้างต้นเท่านั้น (evidence-based policy) กล่าวคือยังขึ้นอยู่กับ การสนับสนุนเชิงการเมือง (Politically supportability) อาทิ ฝ่ายการเมืองเอาด้วยหรือมีกลุ่มเคลื่อนไหวต่างๆ ช่วยกดดัน และความเป็นไปได้ในการบริหารของภาครัฐ (Administratively feasibility) ซึ่งเกี่ยวกับความพร้อมด้านงบประมาณ บุคลากร และเครื่องมือหรือเทคโนโลยีต่างๆ



“...ขั้นตอนของการออกแบบนับเป็นส่วนที่ต้องอาศัย
การวิเคราะห์ข้อมูลมากเป็นพิเศษ ด้วยการใช้สถิติ
เพื่อการตัดสินใจ โดยเป็นการวิเคราะห์ความน่าจะเป็น
ด้วยการนำสิ่งที่เกิดขึ้นในอดีตมาทำนายสิ่งที่เกิดขึ้น
ในอนาคตผ่านการใช้สถิติอ้างอิงมาช่วย โดยมีทั้ง
การเน้นอธิบายในเชิงเปรียบเทียบและประมาณการ
การประเมินเหตุและผล (เช่น ทำ RCT หรือใช้
Regression) และการพยากรณ์ด้วยการพัฒนา
โมเดลขึ้นมา ซึ่งอาจต้องใช้ Big Data มาช่วยในการ
ทำนายว่าจะเกิดอะไรขึ้นในอนาคต แต่ไม่ได้หมายความว่า
Small Data ไม่สำคัญ โดยหลายกรณีสามารถ
สะท้อนผลการวิเคราะห์ได้เฉพาะเจาะจงมากกว่า...”



05

นโยบายศึกษาในมุมมอง Social Structure: ศึกษานโยบายในฐานะกลไกภายใต้ โครงสร้างสังคมที่สลับซับซ้อน

ธีรพัฒน์ อังศุขवाल

โดยทั่วไปเมื่อนึกถึงนโยบายศึกษามักมองผ่านสองกรอบหลักคือแนวรัฐประศาสนศาสตร์หรือบริหารรัฐกิจกับแนวการเมือง โดยแนวแรกยึดครองสถานะนำมากกว่า โดยเน้นไปที่การทำนาย การคิดออกแบบนโยบายโดยใช้เทคนิคการจัดการและหยิบยืมแนวทางเศรษฐศาสตร์บางส่วนมา ในขณะที่แนวการเมืองจะศึกษานโยบายผ่านการวิเคราะห์กระบวนการนโยบาย โดยมีการดึงทฤษฎีการเมืองและสังคมบางส่วนมาใช้อธิบาย โดยทั้งสองกรอบไม่ได้สนใจแค่ประเด็นใดประเด็นหนึ่ง หากแต่เป็นกรอบที่สนใจการกำหนดนโยบาย การนำมาปฏิบัติ และการประเมินผลอย่างเป็นระบบ ซึ่งการแบ่งเป็นสองแบบนี้สร้างกับดักทางความคิดในการพัฒนาศาสตร์ทางนโยบายศึกษาให้ก้าวหน้าพอสมควร

กีดักประการแรกคือเน้นการศึกษาแบบเอาไปใช้ ทั้งที่การศึกษานโยบายควรเป็นเรื่องกว้างกว่านั้น (Implementation studies trap) ประการต่อมาคือการมักประเมินนโยบายเชิงแผนงานหรือโครงการ (Programmatic evaluation trap) ทั้งๆ ที่ควรประเมินในมิติอื่นๆ ด้วย โดยเฉพาะผลกระทบในภาพกว้าง อีกประการคือการติดกับดักการมองเชิงกระบวนการ (Stages model trap) ซึ่งดูเหมือนจะใช้อธิบายได้ครอบคลุม แต่ในโลกความ

เป็นจริงไม่ได้เป็นไปตามการคิดเชิงขั้นตอนดังกล่าว จากที่มีภาพตัดขวางจำนวนมาก อาทิ การนำนโยบายไปปฏิบัติได้นั้นไม่ได้หมายความว่านโยบายถูกกำหนดมาดีเสมอไป

นอกจากนั้น ข้อจำกัดที่มักเจอก็คือการวิเคราะห์นโยบายเชิงเนื้อหาเป็นเรื่องๆ ไป (Substantive policy analysis trap) ซึ่งเห็นได้เยอะมาก แต่ไม่สามารถเห็นถึงสิ่งที่ป็นนโยบายจริงๆ จะมีแต่เนื้อหาของนโยบายเฉยๆ ประการสุดท้ายคือการติดอยู่กับการแยกการบริหารภาครัฐออกจากการเมืองแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration-Politics tradition trap) ทำให้ขอบเขตของสาขาติดอยู่กับการแยกระหว่างการศึกษานโยบายกับการวิเคราะห์นโยบาย (Policy Studies –Policy Analysis dichotomy) โดยแบบแรกคือสายการเมืองแบบหลังคือสายบริหารรัฐกิจ ซึ่งในขณะที่คนที่เรียนรัฐประศาสนศาสตร์หรือบริหารรัฐกิจมักจะไม่ได้ต้องมิตีทางการเมืองมากนัก คนที่เรียนรัฐศาสตร์ก็มักจะไม่สนใจเครื่องมือในการวิเคราะห์นโยบาย และนั่นก็ทำให้การข้ามศาสตร์เกิดขึ้นได้ยาก พร้อมทั้งทำให้นโยบายศึกษาในไทยไม่ก้าวไปไหน ดูได้จากตำราเรียนที่จำเจและผลิตซ้ำกันไปมา มีเพียงงานไม่กี่ชิ้นที่ฉีกออกมา เช่น ความพยายามศึกษาเรื่อง “Governance turn” ในช่วงทศวรรษ 1980 (เช่น Laothamatas, 1992; ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2554; อัมพร จำรัสลักษณ์, 2556; พชร สีโรรส, 2557; อนุสรณ์ ลิ้มมณี, 2558; วสันต์ เหลืองประภัสร์, ธีรพัฒน์ อังศุवाल และพัชราภา ดันตราจิน, 2558) และความพยายามศึกษาด้วยแนว “Interpretive turn” ในช่วงทศวรรษ 2000 เป็นต้นมา (เช่น กิติพัฒน์ นนทปัทมเดชกุล, 2550; เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2557; ประโยชน์ สังกสิน, 2561; ปิยะพงษ์ บุษบงก์, 2560, 2563; ปิยะพงษ์ บุษบงก์ และพบสุข ชำของ, 2563) รวมถึงเพิ่งมีการทลายกำแพงด้วยการเกิด Policy Schools และเครือข่ายนโยบายศึกษาขึ้นมาอย่างเฉพาะเจาะจงและเน้นข้ามศาสตร์เมื่อเร็วๆ นี้เอง

ทั้งนี้ มีแนวทางการศึกษาหนึ่งที่เป็นตัวอย่างที่เด่นชัดของการศึกษานโยบายที่สามารถก้าวข้ามก้ำกั๊กข้างต้นได้นั้นคือการศึกษาเชิงโครงสร้างสังคม (Social Structure

Approach) ซึ่งจะขอนำมาแลกเปลี่ยนในที่นี้ โดยเป็นแนวทางที่ถูกใช้อย่างสิ้นไหล (หลากหลายแนวทางย่อย) ทั่ว มีแก่นสำคัญคือการเน้นทำความเข้าใจนโยบายในฐานะส่วนหนึ่งของการจัดโครงสร้างชีวิตทางสังคม (Organization of social life) รวมถึง การจัดระบบความสัมพันธ์หรือแม้แต่รูปแบบของพฤติกรรมของตัวแสดงต่างๆ ในระบบสังคม โดยใส่ใจมิติวัฒนธรรมหรือปทัสถาน (norms) ที่กำกับพฤติกรรมของตัวแสดงอีกชั้นหนึ่ง และให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับบริบททางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจที่นโยบายหนึ่งๆ ถูกสร้างและขับเคลื่อนอยู่

ในการทำทำความเข้าใจนโยบายในแนวทางโครงสร้างสังคม สามารถจำแนกได้เป็นสามมุมมองหลักที่อาจจะไม่ได้แยกขาดจากกันเสียทีเดียว (มี “complex articulation” หรือข้อต่อที่ซับซ้อน) โดยมุมมองแรกคือมองโครงสร้างผ่านตัวสถาบันที่กำกับสังคม (Institutional structure) โดยนโยบายที่จะมีอิทธิพลต่อสังคมเป็นเรื่องของการออกแบบสถาบันให้มากำหนดพฤติกรรมและความสัมพันธ์ของผู้คนในสังคมอีกทอดหนึ่ง ส่วนมุมมองที่สองนั้น เน้นไปที่ตัวโครงสร้างความสัมพันธ์เอง (Relational structure) ซึ่งนโยบายในมุมมองนี้คือการมุ่งไปที่การกำหนดความสัมพันธ์หรือสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทางนโยบายต่างๆ และระหว่างตัวแสดงนโยบายเหล่านั้นกับภาคสังคม ไม่ว่าจะในแง่ของการมาเชื่อมกัน (interconnection) หรือการต้องพึ่งพากันและกัน (interdependence) ในขณะที่ มุมมองสุดท้ายเน้นไปที่โครงสร้างที่กำหนดโดยการกระทำของตัวแสดงเอง (Embodied structure) กล่าวคือ โครงสร้างไม่ใช่อะไรที่ใหญ่โตครอบเราอยู่แต่เป็นพวกเราเองที่คือโครงสร้างนั้น (ผู้ผลิต ผลิตซ้ำ และเปลี่ยนแปลงโครงสร้างผ่านการกระทำ) นโยบายจึงเชื่อมโยงไปที่การสร้างศักยภาพและกำหนดการกระทำของตัวแสดงในสังคมโดยตรง (ตีความจาก Lopez & Scott, 2000)

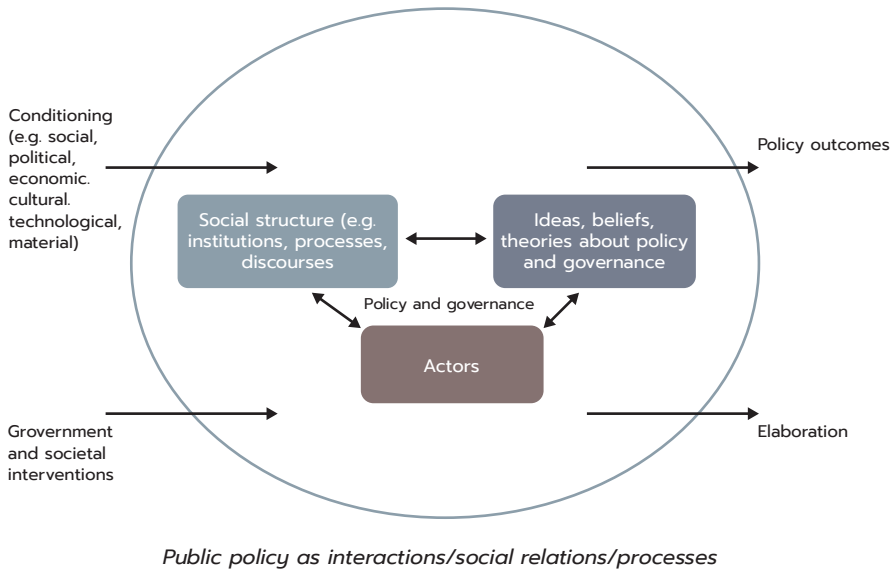
ต่อโยงจากข้างต้น จะเห็นว่าแนวโครงสร้างสังคมไม่ได้มองโครงสร้างแบบโดดๆ แต่เน้นเข้าใจโครงสร้างของความสัมพันธ์ และความสามารถในการทำอะไรบางอย่างของ

ตัวแสดงภายในโครงสร้าง ซึ่งทำให้แนวคิดโครงสร้างสังคมไม่ใช่สายธารความคิดที่เรียกว่าโครงสร้างนิยม (Structuralism) โดยคำอธิบายในงานศึกษาใหม่ๆ จะสนใจ “ภาวะที่ลดทอนไม่ได้” ของโครงสร้างหรือการกระทำกร เช่น แม้จะสามารถอธิบายถึงการเกิดขึ้นของนโยบายด้วยมุมมองที่มองโครงสร้าง (structure) และมุมมองตัวกระทำกร (agency) ได้ แต่หากมองจากมุมมองโครงสร้างสังคมยุคใหม่ เราไม่ควรมองผ่านแค่มุมมองหนึ่งมุมมองเดียว ทว่าต้องดูว่าโครงสร้างและตัวกระทำกรมีปฏิสัมพันธ์กันอย่างไรจึงมีผลผลิตทางนโยบายเช่นนี้²

ทั้งนี้ ในเชิงสายธารความคิด ในยุคดั้งเดิม แนวคิดที่มักถูกกล่าวถึงในฐานะฐานรากของแนวโครงสร้างสังคมคือความคิดนักสังคมวิทยาสาย Mark, Durkham และ Weber โดยมีอิทธิพลไม่มากนักต่อการศึกษานโยบายด้วยทฤษฎีระบบและตัวแบบกระบวนการ (เช่น งานของ Easton และ Almond & Powell) ที่เน้นไปที่โครงสร้างหรือระบบมากกว่าบทบาทตัวแสดงทางนโยบาย ต่อมาในยุคหลัง แนวคิดร่วมสมัยหลักๆ ล้วนเน้นปฏิสัมพันธ์กันระหว่างโครงสร้างและตัวกระทำกร (duality of structure-agency) ในการทำความเข้าใจนโยบายอย่างเช่น Bhaskar’s transformational model of social activity, Giddens’s Structuration, Elder-Vass’ Causal power of social structure, Archer’s Morphogenetic approach, Jessop’s Strategic relational approach, Hay’s Strategic relational approach & Constructivist institutionalism และ Bordieu’s Practice theory (ซึ่งไม่ขอลงรายละเอียดในที่นี้ เนื่องจากอาจจะต้องใช้จำนวนหน้าไม่น้อย ซึ่งจะส่งผลต่อสมดุลของแต่ละบทในหนังสือ)

² สำหรับผู้สนใจศึกษาตัวอย่างเพิ่มเติม ขอแนะนำ Peters & Pierre’s a theory of governance (2005), Hay’s depoliticization (2007) และ Carmel’s governance analysis (2019)

ภาพที่ 5 แสดง Ungsuchaval's social structure framework
for policy studies



ที่มา: พัฒนาขึ้นโดย อีรพัฒน์ อังศุवाल

อนึ่ง ตัวอย่างงานที่เป็นการศึกษานโยบายโดยตรงที่รับอิทธิพลมาจากสายธารความคิดข้างต้น อาทิ งานของ Marsh & Smith (2000) ที่ศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างและตัวแสดงในเครือข่ายนโยบาย (policy networks) โดยเสนอว่าหากจะเข้าใจผลลัพธ์ของนโยบายจะต้องไปดูปฏิสัมพันธ์ของโครงสร้างเครือข่าย การแลกเปลี่ยน และความสามารถของตัวแสดงนโยบายในเครือข่าย ซึ่งจะมีชุดความสัมพันธ์ระหว่าง “structure” และ “agency” หลากๆ ชุด ภายใต้เครือข่ายนโยบายที่จะต้องถูกแกะออกมาเพื่อให้เห็นว่าท้ายที่สุดนโยบายถูกสร้างมาอย่างไร รวมถึงงานของ Jessop (2003) ว่าด้วย “Meta-governance” ซึ่งมองเรื่องนโยบายในภาพใหญ่กว่าแค่ “state action” กล่าวคือ

มองนโยบายเป็นฐานที่รัฐใช้ปกครองสังคม โดยอาจจะอยู่ในรูปของกลไกแบบ “hierarchy”, “network” หรือ “market” ซึ่งทั้งสามแบบนี้ รัฐต้องสร้างสมดุล เพื่อนำมาสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยใส่ใจตัวแสดงด้วยเสมอ เป็นต้น

ทั้งนี้ ในส่วนของตัวเองก็ได้ทดลองพัฒนากรอบเชิงโครงสร้างสังคมขึ้นมาด้วย เช่นเดียวกัน ซึ่งขอแลกเปลี่ยนในที่นี้ โดยกรอบดังกล่าวใช้อธิบายการกำหนดนโยบาย โดยเริ่มต้นจากการพิจารณาเงื่อนไขต่างๆ ทั้งในเชิงสังคม การเมือง เศรษฐกิจ วัฒนธรรม เทคโนโลยีไปจนถึงเงื่อนไขเชิงวัตถุ ประกอบกับการพิจารณาการแทรกแซงจากภาครัฐ หรือภาคสังคมต่างๆ ที่เกิดขึ้น ที่จะส่งผลให้ต้องกำหนดนโยบาย แล้วจากนั้นจึงพิจารณาปฏิสัมพันธ์ระหว่างสามสิ่ง คือ (1) โครงสร้างสังคม (2) ความคิด ความเชื่อหรือทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายและการบริหารจัดการที่มีอยู่ และ (3) บทบาทตัวแสดงทางนโยบาย ซึ่งอาจจะไม่ได้ไปในทิศทางเดียวกันก็ได้ โดยสุดท้ายจะออกมาเป็นผลลัพธ์ทางนโยบาย หรือการเกิดขึ้นของสิ่งใหม่ๆ ซึ่งภายใต้กรอบนี้จะเห็นว่านโยบายเป็นเรื่องของปฏิสัมพันธ์ ความสัมพันธ์ทางสังคม และกระบวนการ ไม่ใช่ผลผลิต รายการ หรือโครงการเท่านั้น

จากที่เสนอไปทั้งหมด จุดมุ่งเน้นหลักของแนวโครงสร้างสังคมยุคหลังจึงอยู่ที่การวิเคราะห์แบบชั้นกลาง (meso-level) ที่เชื่อมระหว่าง “context” กับ “content” โดยการดูว่านโยบายถูกสร้างขึ้นมาได้อย่างไร ใครกำหนดวาระ มีโครงสร้างการจัดการเชิงสถาบันแบบไหนที่นโยบายถูกนิยามและนำไปปฏิบัติ โดยเป็นการสนใจห้องเครื่องที่ออกแบบและส่งมอบนโยบายนั่นเอง พร้อมทั้งสนใจมิติทางภววิทยา (ontology) กล่าวคือ ตั้งคำถามถึงการดำรงอยู่ของนโยบายว่ามีแก่นสารอย่างไร คู่ขนานไปกับการมุ่งเน้นความสัมพันธ์ทางสังคมและกระบวนการที่เกี่ยวข้องต่างๆ หรือแม้แต่การมุ่งพิจารณาไปที่โลกก่อนกำเนิดหรือความเชื่อมโยงที่ไปไกลกว่าการหาความสัมพันธ์ X กับ Y กล่าวคือ ไม่เกี่ยวข้องจะปรากฏบ่อยหรือถี่แค่ไหน หรือไม่เกี่ยวกับจำนวน หากแต่เป็นเรื่องอำนาจและปฏิสัมพันธ์ในโครงสร้างมากกว่า นอกจากนี้ จุดมุ่งเน้นหลักของแนวโครงสร้างสังคมยุคหลังที่ตนสนใจเป็นพิเศษ

ยังมองนโยบายทั้งในฐานะของวัตถุและการเปิดโปงทางอำนาจ สิ่งที่ถูกเสกสร้างทางสังคม (Social formation) และพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ (ที่บ่งชี้ว่าทำไมกลายเป็นแบบนี้ ไม่เป็นแบบอื่น)

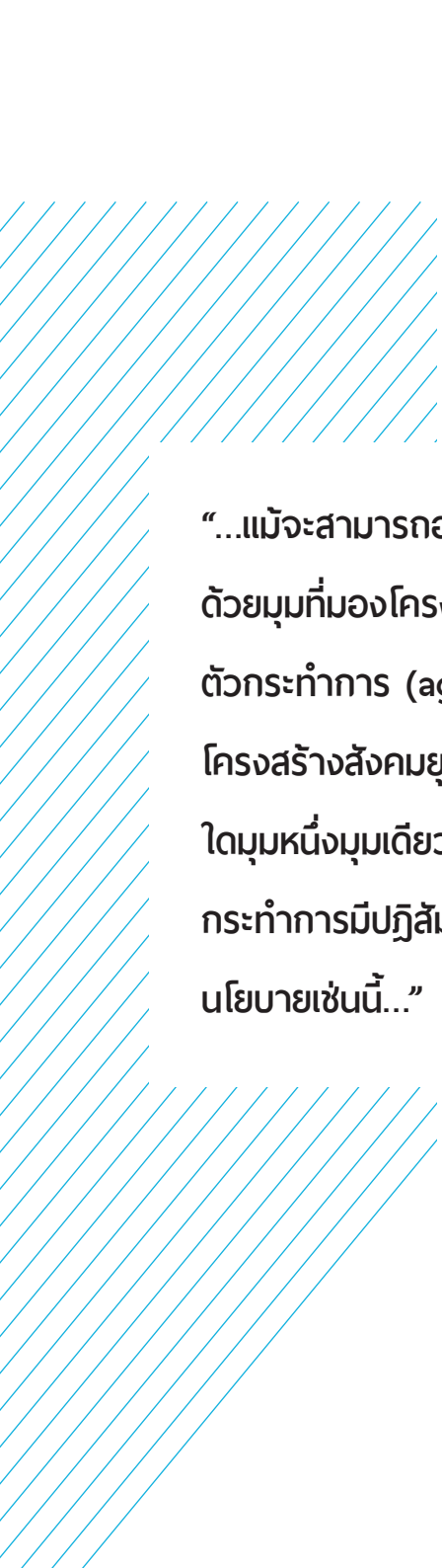
ด้วยลักษณะและจุดมุ่งเน้นที่กล่าวไป การศึกษานโยบายผ่านมุมมองโครงสร้างสังคมจึงมีข้อดีหลายประการ โดยเฉพาะการมีคำอธิบายต่อปรากฏการณ์ทางนโยบายที่แน่น (philosophically grounded) โดยมีพลังในการอธิบายประเด็นปัญหาที่สูงจากที่ไม่ได้ให้แค่พรรณนา หากแต่ทำให้เห็นการทำงานและกลไกเชิงโครงสร้างที่มองไม่เห็นหรือสังเกตแบบเชิงประจักษ์ไม่ได้ ด้วยมิติในมุมกว้าง (Helicopter view) ที่สามารถมองเห็นภาพการเชื่อมต่อกันหลายๆ จุดไปพร้อมๆ กัน พร้อมทั้งสามารถใช้ในการขับเคลื่อนนโยบายได้จริง บนฐานของการเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้าง ตัวแสดง และต่างๆ อีกมากมาย

อย่างไรก็ตาม ภายใต้ข้อเด่น กรอบเช่นนี้ก็มีข้อจำกัดไม่น้อย โดยเฉพาะการถูกวิจารณ์ว่าสนใจโครงสร้างมากเกินไปจนละเลยมิติการกระทำของตัวแสดง การถกเถียงเชิงทฤษฎีหรือล่องลอยมากเกินไป การใช้เวลานานเกินไปในการศึกษา และอาจจะดูไม่จำเป็นในเชิงของการแก้ปัญหาที่เป็นรูปธรรมที่อยู่ตรงหน้า หรือขาดการตอบสนองเพราะไม่ได้เสนอเครื่องมือหรือขั้นตอนที่เอาไปใช้ได้แบบง่ายๆ

สุดท้าย สำหรับการขยายพรมแดน (New frontiers) ออกไปในอนาคต (โดยเฉพาะในบริบทไทย) ข้อเสนอหลักคือควรจะต้องจัดการกำหนดกรอบแคบๆ ในการศึกษา (เช่น ด้วยมาตรฐานกลางอย่างที่มีอยู่) โดยทำให้เป็นสนาม (Fields) มากขึ้น นั่นคือ ใครก็สามารถเข้ามาวิ่งเล่นได้ เพื่อการแลกเปลี่ยนมุมมอง พร้อมกันนั้น ควรต้องนำคำว่า “Public” กลับมาสู่ “Public Policy” อย่างจริงจัง ซึ่งนั่นจะเป็นสะพานสำคัญที่จะทำให้ไม่เลยเถิดโครงสร้างสังคม (เช่น เข้าใจความสัมพันธ์ทางสังคม มองนโยบายเป็นทิศทางของสังคม ฯลฯ) หรือไม่มองนโยบายเป็นแค่เรื่องผลผลิตของรัฐ การจัดการองค์กร หรือแค่การบริหารโครงการ อีกทั้งควรจะต้องศึกษา “New normal” ของปรากฏการณ์ทางนโยบายด้วย เช่น

นโยบายในภาวะซับซ้อน (เช่น หาคู่ต่อระหว่าง Science, Technology & Society: STS) นโยบายในภาวะขาดศูนย์กลาง การตัดสินใจในประเด็นเชิงศีลธรรม นโยบายระดับโลก (มองระบบโลกในฐานะโครงสร้างสังคมขนาดใหญ่) “Meta-governance”, “Meta-policy”, นโยบายแบบอำนาจนิยม (เน้นทำความเข้าใจหรือถอดบทเรียน) นโยบายแบบ non-decision/ inaction หรือแม้แต่นโยบายในการ “Digitization, Digitalization & Digital Transformation” เป็นต้น





“...แม้จะสามารถอธิบายถึงการเกิดขึ้นของนโยบาย ด้วยมุมมองโครงสร้าง (structure) และมุมมองตัวกระทำการ (agency) ได้ แต่หากมองจากมุมมองโครงสร้างสังคมยุคใหม่ เราไม่ควรมองผ่านแค่มุมมองมุมมองหนึ่งมุมมองเดียว ทว่า ต้องดูว่าโครงสร้างและตัวกระทำการมีปฏิสัมพันธ์กันอย่างไรจึงมีผลผลิตทางนโยบายเช่นนี้...”



06

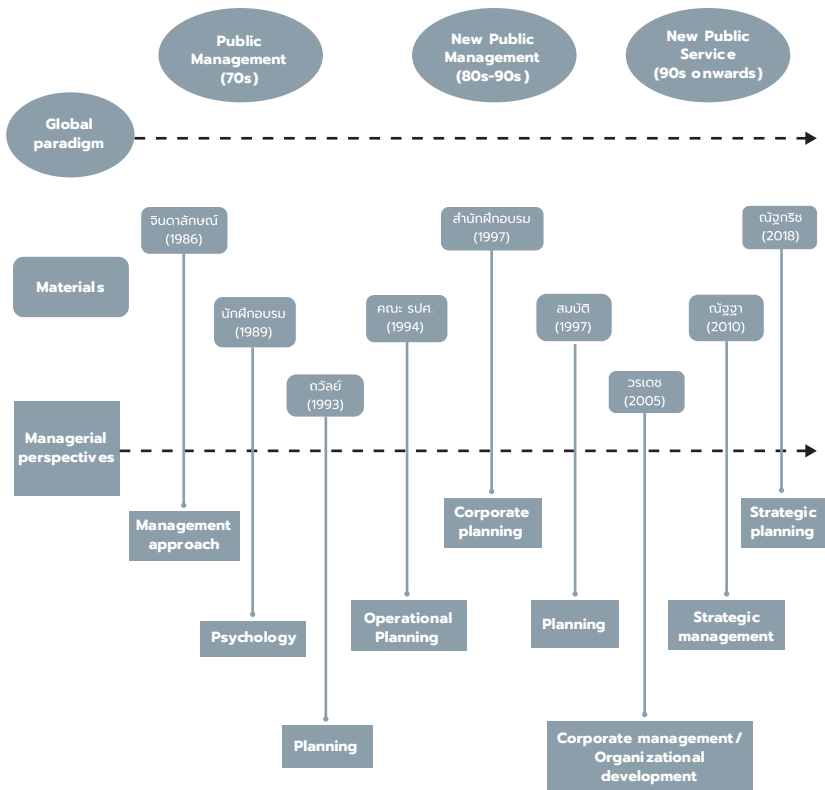
นโยบายศึกษาในมุมมอง Management: ศึกษานโยบายในฐานะเครื่องมือการบริหารจัดการ

ชุมพล อุ่นพัฒนาศิลป์

ยากที่จะปฏิเสธว่ามุมมองการจัดการนับเป็นแนวทางหลักในการศึกษานโยบายในไทยจากที่ถูกมุ่งเน้นโดยสายรัฐประศาสนศาสตร์ที่เรื่องนโยบายถูกจับมาเป็นสาขาย่อยโดยเฉพาะภายในสำนักหลักแห่งหนึ่งของประเทศนั่นคือสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (National Institute of Development Administration: NIDA) ซึ่งนับเป็นสถาบันที่ถูกโยงหรือปรากฏอยู่ในประวัติศาสตร์สมัยใหม่ (และกระแสหลัก) ของการกำเนิดและการสร้างพัฒนาการการศึกษานโยบายของประเทศไทยอย่างชัดเจน ซึ่งในส่วนนี้จะขอหยิบยกตัวอย่างงานที่ถูกมุ่งเน้นจากสำนักดังกล่าวเพื่อสะท้อนภาพของการศึกษานโยบายในมุมมองการจัดการของไทยที่ผ่านมา (ผ่านการศึกษาของสำนักแห่งนี้ ซึ่งอาจจะไม่ได้ภาพทั้งหมดแต่ น่าจะช่วยให้เห็นภาพได้บ้างในฐานะที่สถาบันดังกล่าวเป็นแกนหลักแกนหนึ่งดังที่เกริ่นไป)

ในภาพรวม กล่าวได้ว่าการศึกษานโยบายในสายธารนี้ในไทยแยกออกได้เป็น 3 เทรนด์คู่ขนานกับเทรนด์การศึกษาการบริหารในระดับสากล (Administrative trends/ Global paradigms) ประกอบด้วยแนว Public Management แนว New Public Management และแนว New Public Service โดยมีทั้งการศึกษาที่เชื่อมั่นนโยบายโดยตรง

ภาพที่ 6 แสดงการศึกษาที่เชื่อมโยงกับนโยบายสาธารณะด้วยมุมมอง
ทางการบริหารของ NIDA



ที่มา: สัณเคราะหโดยชุมพล อุ่นพัฒนาศัลบ

และที่เชื่อมโดยอ้อม (ส่วนใหญ่มองนโยบายสาธารณะในมุมของการเป็นนโยบายรัฐบาล หรือนโยบายองค์กรภาครัฐ) ดังสามารถสรุปการสังเคราะห์งานสำคัญในภาพรวมได้ดังแผนภาพ

เริ่มต้นจากแนว Public Management งานสายนี้เน้นนำแนวคิดการบริหารจัดการของภาคเอกชนมาใช้ในการศึกษานโยบาย อาทิ แบ่งระดับการวิเคราะห์นโยบายออกเป็นระดับจุลภาคและมหภาค กำหนดเกณฑ์การประเมินนโยบายที่พิจารณาประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความพอเพียง ความเสมอภาค การตอบสนองต่อความต้องการ และความเหมาะสมตามแนวทางเอกชน รวมถึง เน้นวิธีการประเมินที่เริ่มต้นจากการระบุรายละเอียดและวัตถุประสงค์ในการประเมิน การวัดผล และการวิเคราะห์ด้วยตัวชี้วัดที่ชัดเจนเหมือนกับการประเมินเพื่อวัดผลของกิจการเอกชนทั่วไป (ตัวอย่างงานสำคัญคือ จิตาลักษณ์ วัฒนสินธุ์, 2529)

นอกจากนั้น ในสายนี้ยังม้งานจิตวิทยายองค์กรด้วย ซึ่งถูกใช้ในการทำความเข้าใจและบริหารคนในองค์กร รวมถึงการตัดสินใจเชิงนโยบาย เช่น เกณฑ์การตัดสินใจ ค่านิยมที่กำกับหรือจูงใจให้คนตัดสินใจ ซึ่งความท้าทายอยู่ที่การสร้างสมดุลระหว่างค่านิยมองค์กรกับค่านิยมส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับค่านิยมของนโยบายและค่านิยมเชิงอุดมคติต่างๆ ด้วย (ตัวอย่างงานสำคัญคือ ถวัลย์ วรเทพพุฒิพงษ์, โกวิท งามสนั่น, วรเดช จันทรร และดำรง วัฒนา, 2532) รวมไปถึง งานด้านการวางแผนและภาวะผู้นำ ซึ่งเน้นไปที่ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายสาธารณะและการวางแผน โดยกำหนดให้แผนคือจุดเชื่อมโยงระหว่างนโยบายและการนำไปปฏิบัติ เพราะแผนเป็นตัวกำหนดโครงการ และกิจกรรมที่ต้องดำเนินการ โดยจะต้องพิจารณาการใช้อำนาจและภาวะผู้นำอย่างมีประสิทธิภาพในการกำหนดและบริหารนโยบาย โดยเฉพาะประเด็นที่ว่าผู้นำใช้อำนาจอย่างไรและจากฐานแบบใดเพื่อสร้างบทบาทการนำในการกำหนดและบริหารนโยบาย ไม่ว่าจะเป็นอำนาจที่เกิดจากบ้ำาเห็นจรงวาล การบังคับใช้กำลัง ตำแหน่งหน้าที่ ความเชี่ยวชาญ และการยอมรับนับถือ (ตัวอย่างงานสำคัญคือ ถวัลย์ วรเทพพุฒิพงษ์, 2536)³

ต่อมาคือแนว New Public Management ซึ่งงานเบีกร่องที่สำคัญโดยสำนัก NIDA คือ “นโยบายสาธารณะและการวางแผน” ที่คณาจารย์หลายท่านของคณะ รัฐประศาสนศาสตร์มาร่วมกันเขียน (2537) โดยได้เน้นไปที่เรื่องการวางแผนเพื่อกำหนด กิจกรรมที่สำคัญซึ่งจะนำไปสู่ความสำเร็จในการกำหนดและปฏิบัตินโยบาย (Operational Planning) โดยอาศัย Toolbox สมัยใหม่ต่างๆ โดยนึกถึงกลุ่มเป้าหมายในฐานะผู้รับบริการ หรือในแบบเดียวกันกับที่ภาคเอกชนนึกถึงลูกค้า และใส่เรื่องการบริหารจัดการเข้าไปในการ วางแผนขับเคลื่อนนโยบาย (ด้วยอิทธิพลจากฐานคิดเรื่อง Reinventing Government)

มากไปกว่านั้นยังมีส่วนที่เน้นในลักษณะเดียวกันที่เด่นๆ อีกงานคือ “การวิเคราะห์ และการวางแผนนโยบายสาธารณะ” โดยโกวิทย์ กังสนันท์ และวรเดช จันทรศร (2540) ซึ่งเน้นวิเคราะห์ปัญหาในการบริหารจัดการโดยดำเนินไปตามวงจรของการกำหนด วัตถุประสงค์ การวางแผน การจัดรูปองค์การ การกำกับและควบคุม รวมถึงเสนอ ขั้นตอนการวางแผนที่ได้เรียงจากการพิจารณาสภาพแวดล้อมของปัญหาและเหตุการณ์ การนิยามปัญหาและความต้องการ การหาวิธีการแก้ไข การจัดทำโครงการตามวิธีการที่ดีที่สุด การเสนอของขบประมาณ การนำโครงการไปปฏิบัติ ไปจนถึงการประเมินผล ซึ่งมีข้อสังเกต สำคัญคือเป็นการนำแนวทางทำแผนขององค์กรเอกชนเข้ามาใช้ในนโยบายสาธารณะ (รับอิทธิพลจากแนว Corporate Planning) ไม่ว่าจะเป็นการคิดคำนวณต้นทุน การจัดสรร ทรัพยากร การจัดการบุคคล การทดสอบบุคคล และการประเมินหรือวัดผลนโยบาย โดยมีแนวคิดด้านการตลาดเข้ามาด้วย อีกทั้งยังมีอีกงานที่ออกมาในช่วงนั้นคือ “นโยบาย สาธารณะ: แนวคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ” ของสมบัติ อารัมธัญวงศ์ (2540) ซึ่งต่อมาได้มีการพิมพ์ออกมาหลายครั้งและถูกใช้เยอะในบรรดานักศึกษาและนักวิชาการ

³ ผู้ที่นำเข้าแนวคิดนี้ที่สำคัญและเด่นชัดคือ ทศพร ศิริสัมพันธ์ (สำนักจุฬาฯ) ผ่านบทบาทในคณะกรรมการ พัฒนาระบบราชการ (กพร.)

ด้านนโยบายสาธารณะไทย ทั้งนี้ แม้จะไม่ได้รับอิทธิพลจาก New Public Management โดยตรง แต่สอดแทรกเรื่องเครื่องมือการบริหารจัดการสมัยใหม่ในงานพอสมควรผ่านเรื่องของการวางแผน

ถัดมาสู่แนว New Public Service กล่าวได้ว่างานทางด้านนโยบายศึกษาที่เริ่มมีกลั่นแกล้งกล่าวคืองานของวรเดช จันทรศร (2548) ว่าด้วยทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติจากที่เน้นเรื่องของ Corporate management และ Organization development โดยเสนอว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการศึกษาเรื่องขององค์การที่มีหน้าที่รับผิดชอบว่าสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหารตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งหมด ปฏิบัติงานให้บรรลุผลตามนโยบายที่ระบุไว้ได้หรือไม่ พร้อมทั้งได้เสนอตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สำคัญ คือ ตัวแบบด้านการจัดการที่สนใจสมรรถนะขององค์การว่ามีขีดความสามารถที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติหรือไม่ มีโครงสร้างเหมาะสมหรือไม่ บุคลากรมีความรู้ความสามารถหรือไม่ มีการวางแผนไหม และมีความพร้อมด้านวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเพียงพอหรือไม่ รวมทั้งยังเสนอตัวแบบด้านการพัฒนาองค์การที่สนใจการมีส่วนร่วม การสร้างแรงจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างความผูกพันต่อสมาชิกในองค์การ และการสร้างทีมงานเพื่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล พร้อมทั้งตอบใจทฤษฎีเรื่องการส่งเสริมความเป็นพลเมืองและการมีส่วนร่วม อันเป็นค่านิยมหลักของ New Public Service

นอกเหนือจากนั้น งานของณัฐฐา วจินัยภาค (2553) และณัฐกริช เปาอินทร์ (2561) นับเป็นตัวอย่างหนึ่งของการรับอิทธิพลเช่นนี้สู่การศึกษานโยบายนั้นคืองานว่าด้วยการวางแผนเชิงกลยุทธ์ ซึ่งเน้นการสร้างแผนที่ผ่านการประเมิน การคาดการณ์ และการเลือกใช้วิธีการอย่างเป็นระบบเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย กับงานว่าด้วย การจัดการเชิงกลยุทธ์ที่ไม่ได้เน้นแค่การสร้างแผน แต่ยังรวมไปถึงการกำหนดองค์ประกอบอื่นๆ ที่จำเป็นต่อการบริหารจัดการ อาทิ การเตรียมกำลังคน การเตรียมงบประมาณ การเตรียม

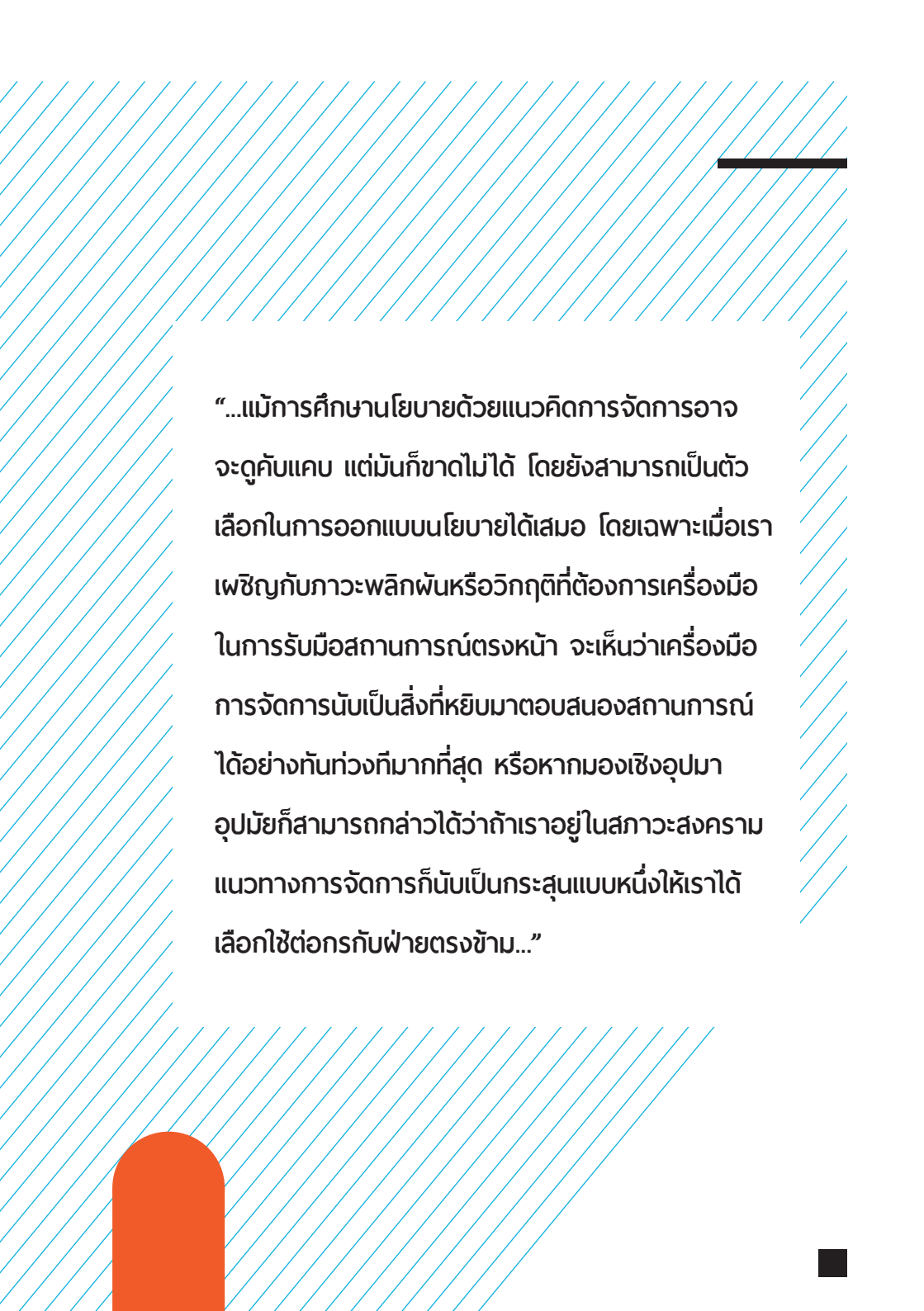
ทางเลือกสำรองเมื่อเผชิญความเสี่ยงหรือเหตุการณ์ที่เหนือความคาดหมาย ซึ่งนึกถึงกลุ่มเป้าหมายคือพลเมืองและผลกระทบต่อสังคมส่วนรวมของยุทธศาสตร์ในฐานะรูปแบบหนึ่งของนโยบายสาธารณะ (โดยในภายหลัง นับเป็นฐานของการศึกษาเรื่องการวางแผนฉากทัศน์หรืออนาคตศึกษา (Scenario planning/ Foresight) และการจัดการนวัตกรรม (Innovation Management) ด้วย)

จากสังเขปการศึกษานโยบายในสายธารความคิดด้านการจัดการหรือศาสตร์การบริหารข้างต้น แม้จะไม่ได้สะท้อนภาพทั้งหมดจากที่ถอดการศึกษาส่วนหนึ่งจากสำนักหลักสำนักเดียวดังที่เกริ่นไปแล้ว แต่ก็พอที่จะทำให้เห็นจุดเด่นและจุดด้อยบางประการของสายธารความคิดเช่นนี้ได้บ้าง โดยจุดเด่นสำคัญของการศึกษานโยบายในแง่ของการจัดการก็คือให้เทคนิคและเครื่องมือ (กึ่ง) สำเร็จรูปที่สามารถเลือกและหยิบใช้ได้อย่างเป็นขั้นเป็นตอนชัดเจน (practical and ready to use) พร้อมทั้งมีลักษณะหือหาว (fashionable) ซึ่งดึงดูดให้ผู้ออกแบบนโยบายหันมาสนใจในฐานะแนวทางใหม่ๆ

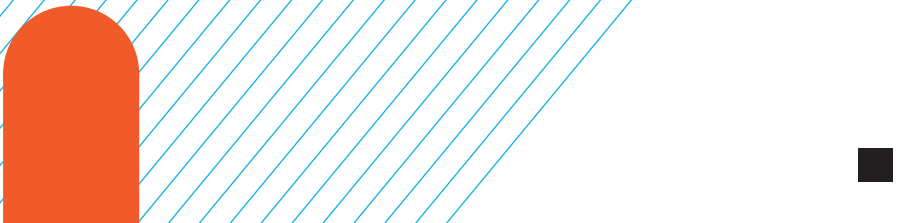
ส่วนข้อจำกัดของการศึกษานโยบายในแง่นี้ ประการที่สำคัญคือเทคนิค วิธีการ และเครื่องมือที่เกิดจากแนวคิดการบริหารจัดการภาคเอกชนจะสมารถนำมาประยุกต์ใช้ได้จริงและเหมาะสมกับการบริหารจัดการภาครัฐในสังคมประชาธิปไตยหรือไม่ แค่นั้น (ความแตกต่างระหว่าง Public กับ Private) นอกจากนั้นคือแนวทางเช่นนี้ทำให้เรื่องนโยบายเสมือนถูกกำหนดให้อยู่ในห้องทดลองที่เป็นระบบ (กลายเป็นเรื่องกลไกที่ไม่มองบริบทหรือเงื่อนไขทางสังคมการเมืองมากนัก) รวมทั้งข้อจำกัดที่เทคนิค วิธีการ และเครื่องมือจากแนวคิดการจัดการนั้นอาจจะไม่ได้ตั้งคำถามอย่างพอเพียงในเรื่องของการกระจายผลประโยชน์ไปสู่กลุ่มต่างๆ ในสังคมว่าเป็นธรรมหรือไม่ เพียงใด

ทั้งนี้ ขอทิ้งท้ายด้วยข้อเสนอสำหรับก้าวต่อไปในการศึกษานโยบายด้วยกรอบด้านการจัดการเช่นนี้ โดยมองว่าจำเป็นต้องจัดวางบทบาทและสถานะของการศึกษาการจัดการให้แนบชิดกับเรื่องนโยบายสาธารณะมากกว่านี้ (เช่น เชื่อมกับกระบวนการนโยบาย

ในภาพใหญ่ และตอบสนองคุณค่าที่สำคัญคือการสร้างผลกระทบในด้านบวกต่อสาธารณะ และการสร้างความก้าวหน้าให้กับสังคมบนฐานของความเป็นธรรมและยั่งยืน) โดยต้องตระหนักว่าแม้การศึกษาแบบนี้อาจจะดูคับแคบ แต่มันก็ขาดไม่ได้ โดยยังสามารถเป็นตัวเลือกในการออกแบบนโยบายได้เสมอ โดยเฉพาะเมื่อเราเผชิญกับภาวะพลิกผันหรือวิกฤติที่ต้องการเครื่องมือในการรับมือสถานการณ์ตรงหน้า จะเห็นว่าเครื่องมือการจัดการนับเป็นสิ่งที่หยิบมาตอบสนองสถานการณ์ได้อย่างทันท่วงทีมากที่สุด หรือหากมองเชิงอุปมาอุปมัยก็สามารถกล่าวได้ว่าถ้าเราอยู่ในสภาวะสงคราม แนวทางการจัดการก็นับเป็นกระสุนแบบหนึ่งให้เราได้เลือกใช้ต่อสู้กับฝ่ายตรงข้าม



“...แม้การศึกษานโยบายด้วยแนวคิดการจัดการอาจ
จะดูคับแคบ แต่มันก็ขาดไม่ได้ โดยยังสามารถเป็นตัว
เลือกในการออกแบบนโยบายได้เสมอ โดยเฉพาะเมื่อเรา
เผชิญกับภาวะพลิกผันหรือวิกฤติที่ต้องการเครื่องมือ
ในการรับมือสถานการณ์ตรงหน้า จะเห็นว่าเครื่องมือ
การจัดการนับเป็นสิ่งที่หยิบมาตอบสนองสถานการณ์
ได้อย่างทันต่อเวลาที่มากที่สุด หรือหากมองเชิงอุปมา
อุปไมยก็สามารถกล่าวได้ว่าถ้าเราอยู่ในสภาวะสงคราม
แนวทางการจัดการก็นับเป็นกระสุนแบบหนึ่งให้เราได้
เลือกใช้ต่อกรกับฝ่ายตรงข้าม...”



07

นโยบายศึกษาในมุมมอง Political/policy Process: ศึกษานโยบายในฐานะส่วนหนึ่งของ กระบวนการทางการเมือง

พัชรี สิริโรส

ในมุมมองแบบคลาสสิก การศึกษานโยบายสาธารณะถูกแบ่งได้เป็น 2 แนวทาง ประกอบด้วย “แนวศึกษานโยบาย” กับ “แนววิเคราะห์นโยบาย” โดยแนวแรกเป็นความพยายามในการอธิบายกระบวนการนโยบายสาธารณะเพื่อจะสร้างองค์ความรู้ทางวิชาการ สร้างตัวแบบ หรือทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ โดยมีการศึกษาเกี่ยวกับเนื้อหาสาระ ของนโยบาย กระบวนการนโยบาย ผลผลิตนโยบาย และผลกระทบของนโยบาย ในขณะที่ แนวหลังเน้นไปที่การศึกษาเพื่อเสนอแนะ โดยมุ่งเป้าเพื่อสร้างข้อเสนอที่ดีไปประกอบการ ตัดสินใจ ซึ่งการอธิบายเช่นนี้ในไทยเกิดขึ้นจากงานของทศพร ศิริสัมพันธ์ (2539)

ด้วยเหตุที่การศึกษานโยบายในไทยถูกจัดให้อยู่ภายใต้รัฐประศาสนศาสตร์หรือ บริหารรัฐกิจ ทำให้แนววิเคราะห์นโยบายกลายเป็นแนวหลัก โดยเริ่มจากการกำหนดนโยบาย การวิเคราะห์ทางเลือก การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการวิเคราะห์ประมวผล ซึ่งเป็นแนวทาง ของการพัฒนาบุคลากรเพื่อไปบริหารการตามยุคของการพัฒนาเศรษฐกิจ หลังจาก 2540 แม้จะเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงหรือมีแนวทางใหม่ๆ ถูกเสนอขึ้นมามากขึ้น แต่ในภาพรวม นโยบายศึกษาก็ยังอยู่ภายใต้ร่มเงาของรัฐประศาสนศาสตร์/ บริหารรัฐกิจที่มุ่งแต่

จะแก้ปัญหา กล่าวคือ พอมีปัญหาแล้วค่อยกำหนดนโยบายมาเพื่อแก้ โดยให้ความสำคัญต่อการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของนโยบายค่อนข้างมาก (รวมถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการก่อรูปนโยบาย และปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ)

ทั้งนี้ แม้การศึกษาแบบนี้จะมีประโยชน์ในการชี้ให้เห็นว่าการทำงานของหน่วยงานภาครัฐมีขั้นตอนการดำเนินงานอย่างไร แต่ปัญหาก็คือการศึกษาเช่นนี้มักจะมองแบบ “Top-down” กล่าวคือมองจากตัวนโยบายเป็นหลัก ว่ามีปัจจัยความสำเร็จและความล้มเหลวอย่างไรบ้าง และเป็นการพยายามสรุปถึงปัจจัยที่ส่งผลให้เป็นแบบนั้นมากกว่าการศึกษาแบบ “Bottom-up” จากการทำงานของเจ้าหน้าที่และเครือข่ายว่าส่งผลให้นโยบายสำเร็จหรือไม่ อย่างไร ซึ่งทำให้ขาดการมองภาพรวมของนโยบายหรือมุ่งแต่จะตอบ “ประสิทธิภาพ” และ “ประสิทธิผล” ของมาตรการเชิงนโยบาย ด้วยการมองจากกรอบการจัดการเป็นหลัก พร้อมทั้งเน้นเป็นอย่างมากไปที่รัฐในฐานะตัวแสดงที่สำคัญในทางนโยบาย ทว่า ก็ค่อนข้างที่จะละเลยมิติการเมืองของนโยบายจากที่เป็นความเป็นจริง นักการเมืองและข้าราชการต่างก็ทำงานภายใต้โครงสร้างอำนาจและผลประโยชน์ทางการเมือง โดยมีค่านิยม อุดมการณ์ ความเชื่อ และระบบการให้คุณค่าที่ต่างกัน ซึ่งล้วนแล้วแต่ส่งผลต่อการมองนโยบาย

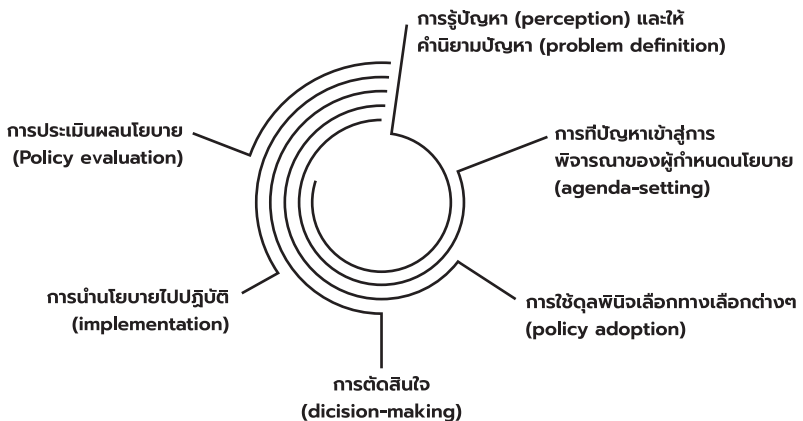
จากปัญหาข้างต้น สิ่งที่จะเปลี่ยนในที่นี้คือการศึกษานโยบายที่มองทั้งกระบวนการในภาพกว้างโดยไม่ปฏิเสธความจริงที่ว่ากระบวนการนโยบายนั้นเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางการเมือง ดังที่ Smith and Christopher (2017: 94) สะท้อนไว้ว่า “การศึกษานโยบายคือการศึกษอำนาจทางการเมือง (The study of policy process is ultimately the study of political power.)” โดยกรอบเช่นนี้มีคำถามหลัก ประกอบด้วย นโยบายนี้เกิดขึ้นมาได้อย่างไร ปัญหาอะไรบ้างที่ภาครัฐให้ความสนใจหรือสมควรให้ความสนใจ ใครบ้างที่เป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจว่าควรพิจารณาปัญหาหรือประเด็นอะไร ทำไมจึงเลือกพิจารณาประเด็นนี้และละเลยประเด็นอื่นๆ รวมไปถึง เมื่อไหร่ และทำไม

จึงเกิดการเปลี่ยนแปลงทางนโยบาย (policy change) เป็นเพราะปัญหาได้รับการแก้ไข ปัญหาแล้ว หรือเพราะปัญหาถูกให้คำนิยามใหม่ (redefined) หรือเหตุผลอื่นๆ

จากคำถามหลักที่กล่าวไป การศึกษาในลักษณะนี้จึงให้ความสำคัญกับการทำความเข้าใจอำนาจทางการเมืองรวมถึงการใช้อำนาจนั้น (exercise of power) ในการกำหนดประเด็นปัญหาและตัดสินใจเชิงนโยบาย โดยนับรวมถึงอำนาจแบบ “Indirect power” ซึ่งเป็นอำนาจที่ไม่ได้มาจากแค่การมีตำแหน่งทางการเมืองหรือเป็นอำนาจควบคุมนโยบายที่อยู่หลังฉากนั่นเอง อีกทั้งเป็นแนวทางการศึกษาที่ให้ความสำคัญทั้งประเด็นที่รัฐมีการตัดสินใจดำเนินการอะไรบางอย่างและประเด็นที่ไม่ถูกเลือกนำมาตัดสินใจเพื่อทำอะไรหรือที่เรียกว่า “Non-decision” เช่น การละเลยที่จะทำให้ปัญหาโสเภณีเป็นเรื่องถูกกฎหมาย หรือกรณีการไม่ตัดสินใจทำให้บ่อนถูกกฎหมาย (ดูเพิ่มเติมประเด็นที่ถูกพิจารณาแต่ไม่ได้รับการตัดสินใจได้จาก ศุภชัย ยาวะประภาส และปิยากร หวังมหาพร, 2552)

ทั้งนี้ จุดมุ่งเน้นของการศึกษากระบวนการนโยบายในยุคหลังนั้นไม่ใช่เรื่องวงจรนโยบาย (policy cycle) ที่เน้นการไล่เรียงกันของแต่ละขั้นตอนดังแผนภาพที่ 7 หากแต่คือ การมองสามมุม กล่าวคือ การที่ปัญหาถูก “conceptualize” และนำเข้าสู่การพิจารณาของผู้กำหนดนโยบายเพื่อหาทางแก้ปัญหา การที่สถาบันของรัฐสร้างทางออก (solution) และเลือกทางออกเพื่อแก้ปัญหา และการที่ทางออกถูกนำไปปฏิบัติ ประเมิน และแก้ไข กล่าวคือ ลงลึกไปที่กระบวนการมากกว่าสนใจการเคลื่อนตัวของแต่ละขั้นตอนเป็นวงจร จากการรับรู้ปัญหาและให้คำนิยามปัญหาไปสู่การพิจารณาของผู้กำหนดนโยบาย ไปต่อที่การใช้ดุลพินิจสร้างทางเลือก การตัดสินใจเลือก แล้วไปสู่การนำทางเลือกมาปฏิบัติ จนถึงการประเมินผลที่จะบ่งชี้ถึงการสิ้นสุดของนโยบายหรือไม่ ซึ่งในความเป็นจริงสลับซับซ้อนมากและอาจจะไม่ได้เคลื่อนตัวไปในแบบที่วาดภาพขึ้นมา

ภาพที่ 7 แสดงวงจรนโยบายที่เป็นกรอบการศึกษา
กระบวนการนโยบายแบบดั้งเดิม



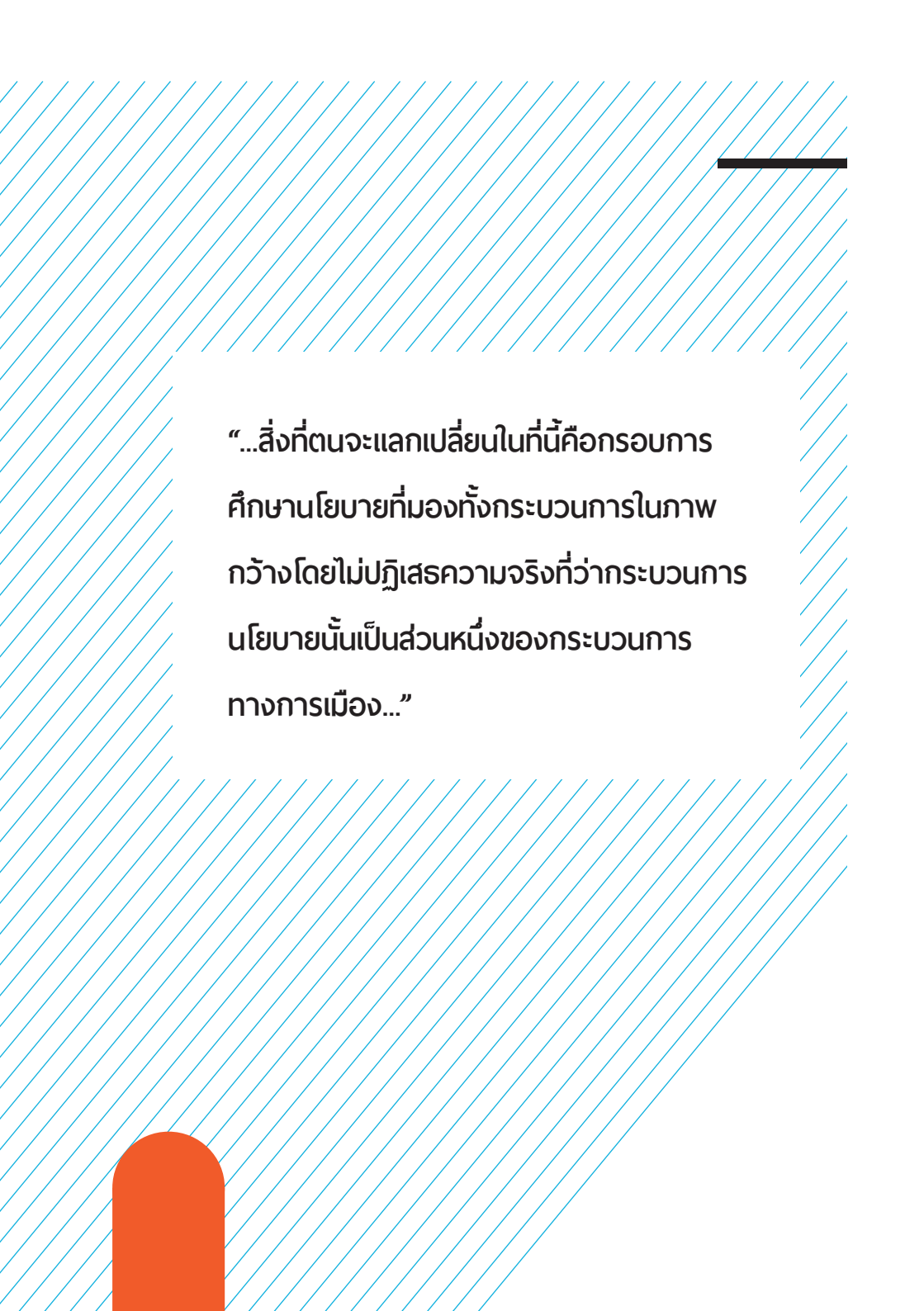
วงจรนโยบาย (Policy Cycle)

อนึ่ง ในขณะที่การศึกษาแบบดั้งเดิมไปหมกมุ่นอยู่กับการเคลื่อนตัวตามวงจรนโยบาย การศึกษายุคใหม่หันมาพิจารณาปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในกระบวนการนโยบาย ทั้งภาครัฐและกลุ่มนอกภาครัฐ (อาทิ กลุ่มธุรกิจ ภาคสื่อ กลุ่มผู้หญิง ฯลฯ) ซึ่งล้วนแล้วแต่มีจุดยืนในประเด็นนโยบายที่แตกต่างกัน โดยในการพิจารณาปฏิสัมพันธ์ดังกล่าว สามารถมองได้หลายมิติ อาทิ มุมมองแบบพหุนิยม (Pluralism) และชนชั้นนำนิยม (Elitism) ที่มองบทบาทในเชิงระนาบกับในเชิงตั้งตามลำดับ หรือมุมมองแบบสถาบันนิยม (Institutionalism) ที่เน้นมองความสัมพันธ์เชิงสถาบัน (ทั้งในความหมายของ system of rules และ system of norms) และมุมมองแบบเครือข่าย (issue networks) ที่เน้นเป็นพิเศษ

ไปที่ความเชื่อมต่อหรือสายสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มตัวแสดงนโยบาย ซึ่งรวมถึงสายธารความคิดเรื่อง “Advocacy coalitions” ที่มองเครือข่ายในลักษณะของภาคีที่มีความเชื่อทางนโยบายร่วมกัน โดยโจทย์สำคัญคือปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นนั้นนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางนโยบาย (policy change) อย่างไร⁴

สำหรับข้อจำกัดของการศึกษานโยบายในเชิงกระบวนการเช่นนี้ที่สำคัญ กล่าวได้ว่าเป็นการใช้เวลานานเพื่อดูพัฒนาการ เช่น การศึกษาการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายอาจต้องใช้เวลาเป็นทศวรรษ รวมทั้งใช้ทรัพยากรในการเก็บข้อมูลค่อนข้างมากในการเกาะติดกว่าจะเข้าใจว่าตัวแสดงมีจุดยืนอย่างไร ซึ่งมักทำให้ผู้ศึกษาเกิดความท้อถอย โดยขอทิ้งท้ายด้วยข้อเสนอที่ว่าก้าวต่อไปควรหันมาศึกษาแนวทางนี้ให้มากขึ้น โดยเลิกศึกษาแบบแยกส่วน เช่น หาปัจจัยต่างๆ ในแต่ละเรื่อง แล้วขยับไปสู่การทำความเข้าใจกระบวนการนโยบายในภาพใหญ่ที่เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างและระบบการเมือง โดยอาจจะต้องศึกษาร่วมกันระหว่างหลายทีมเพื่อมองให้ครอบคลุมมิติต่างๆ พร้อมทั้งไม่ลืมที่จะตั้งคำถามพื้นฐานแบบที่ Lasswell (1971) เคยเตือนสติไว้เสมอว่าในกระบวนการนโยบายหนึ่งๆ ใครได้อะไร เมื่อไหร่ และอย่างไร

⁴ กรอบในการมองไม่ได้จำกัดตัวอยู่แค่นี้หากแต่ยังมีอีกมาก อื่นๆ อาทิ Punctuated equilibrium, Multiple streams, Policy discourse ฯลฯ



“...สิ่งที่ตนจะแลกเปลี่ยนในที่นี้คือกรอบการ
ศึกษานโยบายที่มองทั้งกระบวนการในภาพ
กว้างโดยไม่ปฏิเสธความจริงที่ว่ากระบวนการ
นโยบายนั้นเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการ
ทางการเมือง...”



08

นโยบายศึกษาในมุมมอง

Comparative Politics/ Public Policy:
ศึกษานโยบายในฐานะบทเรียน (ที่ดี) จากที่อื่น

วীরะ หวังสัจจะโชค

การเปรียบเทียบนับเป็นวิธีการที่ชัดเจนที่สุดในการสร้างข้อเสนองานว่าอะไรดีกว่าอะไร เพราะอะไร เนื่องจากมีคู่เทียบและชี้ชัดได้ง่าย ซึ่งปิดช่องว่างการศึกษานโยบายในแนวทางการจัดการที่มักถูกติงว่าข้อเสนอต่างๆ ไม่ต่างจากการเสนอสุภาชิต (Proverbs of Administration) ที่ยากที่จะเชื่อถือได้เพราะเป็นแค่ชุดของอคติและหลายครั้งหลักการบริหารที่ต่างกันก็ขัดแย้งกันเอง เช่น การแบ่งงานตามความเชี่ยวชาญกับเอกภาพในการบังคับบัญชาให้ว่าจะไปด้วยกันได้ (มุมมองคลาสสิกของ Herbert Simon, 1946) ตัวอย่างที่ใกล้ตัวคือการเสนอให้บูรณาการในอุดมศึกษาไทย โดยพูดหลักการสวยหรูหวังให้เกิดสหวิทยาการผ่านการบูรณาการระหว่างศาสตร์ แต่ไม่ไปด้วยกันกับเงื่อนไขการสนับสนุนงบประมาณเพราะยังอิงกับสาขา เหมือนสร้างกำแพงไป ทลายกำแพงไป จนการบูรณาการที่ว่าไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริง

ทั้งนี้ การเปรียบเทียบเป็นเหมือนการมีห้องทดลองของสายสังคมศาสตร์ โดยศึกษานโยบายเชิงเปรียบเทียบหยิบยืมแนวทางของการเมืองเปรียบเทียบมาเป็นหลัก (รวมถึงกลุ่มเศรษฐกิจการเมืองเปรียบเทียบ) ซึ่งเน้นหาสิ่งที่เหมือน (สิ่งที่เป็นจุดร่วม)

สิ่งที่ต่าง และสิ่งที่ทำได้ดีกว่า โดย Martin Lodge (2007) ได้ให้คำอธิบายการศึกษา นโยบายเชิงเปรียบเทียบไว้ว่าเป็นการแสวงหา “เงื่อนไข/ปัจจัยกำหนดความสำเร็จ” (determinants) ของนโยบายหนึ่งๆ โดยพิจารณาสามมิติหลักคือ เงื่อนไขทางเศรษฐกิจสังคม (Social economic determinant) เงื่อนไขด้านการกดดันของสาธารณะ (Public pressure) และเงื่อนไขเชิงสถาบัน (Institution) ไม่ว่าจะเป็นระเบียบ ปทัสถาน หรือกฎเกณฑ์ต่างๆ โดยสองเงื่อนไขแรกนับเป็นเงื่อนไขภายนอก ในขณะที่อันสุดท้ายเป็นเงื่อนไขภายใน

อนึ่ง การศึกษานโยบายเชิงเปรียบเทียบนั้นนับว่ามีหลายระดับ ระดับแรกคือ Large-N ซึ่งเน้นเปรียบเทียบหลายประเทศ เช่น เปรียบเทียบนโยบายสุขภาพจากทั่วโลก โดยเป็นการศึกษาเชิงปริมาณเป็นหลัก ส่วนระดับต่อมาเรียกว่า Small-N เช่น ศึกษาจาก ภูมิภาคเดียวหรือเปรียบเทียบสองสามประเทศ เป็นต้น เพื่อทำความเข้าใจภูมิภาค หรือประเทศที่ถูกเลือก ซึ่งอาจจะเลือกกรณีที่แตกต่างกันสุดขั้วหรือเหมือนกันสุดขั้วก็ได้ แล้วแต่โจทย์เชิงนโยบายที่สนใจศึกษา ในขณะที่ อีกระดับคือ Single-N นั่นคือการศึกษา ประเทศใดประเทศหนึ่งประเทศเดียวเลย แต่อาจจะศึกษาเปรียบเทียบต่างพื้นที่ ต่าง นโยบาย ต่างหน่วยงาน หรือต่างมิติ โดยพิจารณาว่าอะไรคือเงื่อนไขหรือปัจจัยเฉพาะในการ ทำให้เกิดนโยบายดังกล่าวหรือทำให้นโยบายสำเร็จ/ล้มเหลว

ในส่วนของตัวอย่างการศึกษา งานที่น่าเรียนรู้ที่ตนอยากแนะนำคือการศึกษา ของ Paul Pierson (2010) ที่ได้เปรียบเทียบรัฐสวัสดิการของอเมริกากับอังกฤษ โดยดูทั้ง เบี้ยผู้สูงอายุ นโยบายที่อยู่อาศัย และนโยบายสนับสนุนด้านรายได้ ทั้งแบบเป็นการทั่วไป และแบบเฉพาะเจาะจง ซึ่งความน่าสนใจคือการดูนโยบายโดยไม่ละทิ้งมิติการเมือง รวมถึง งานของ Illan Nam (2015) ที่เปรียบเทียบนโยบายส่งเสริมสุขภาพระหว่างไทยกับเกาหลีใต้ โดยมีข้อค้นพบที่น่าสนใจจากการมองมิติทางการเมืองด้วยนั่นคือการเกิดนโยบายสุขภาพ ที่ก้าวหน้าของสองประเทศเกิดจากการเคลื่อนไหวเรียกร้องประชาธิปไตยของนักกิจกรรม ของสองประเทศในช่วงวัยเด็ก ซึ่งพอโตขึ้นมาเป็นผู้กำหนดนโยบายได้สานต่อเครือข่าย

สมัยเด็กที่เคยเคลื่อนไหวเชื่อมโยงมิตินโยบายสุขภาพกันมา

นอกจากนั้น ขอแลกเปลี่ยนการศึกษาของตนในการเปรียบเทียบนโยบายด้านการเกษตรของไทยกับเวียดนาม ซึ่งนับเป็นประเทศที่นำการพัฒนาโดยอุดมการณ์ต่างกัน (Liberal Kingdom VS Socialist State) แต่มีกลไกการเมืองการปกครองและสภาพเศรษฐกิจสังคมที่คล้ายๆ กัน โดยในไทยนั้นเน้นนโยบายเกษตรแปลงใหญ่ ด้วยวิธีการให้การสนับสนุนปัจจัยการผลิต ช่องทางการตลาด และการประกันราคาหรือรายได้ ในขณะที่เวียดนามเน้นเกษตรแปลงเล็ก ด้วยการคำนึงถึงการกระจายการถือครองที่ดิน การกำหนดโควตาส่งออก และการผนวกการกำหนดราคาขั้นต่ำกับการควบคุมราคา ทั้งนี้ ในมิติของการกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ มาตรการทางภาษี และการแจกจ่ายตรงสู่เกษตรกร นั้นมีลักษณะไม่ต่างกัน ที่ต่างกันค่อนข้างมากคือไทยเน้นต้นทุน (ปัจจัยการผลิต) แต่เวียดนามเน้นปลายทาง (การจัดการผลผลิต) และไทยใช้กลไกสหภาพเกษตรกร แต่เวียดนามอาศัยบทบาทของสหกรณ์เป็นหลัก โดยทั้งสองประเทศพยายามปฏิรูป แต่ไทยเน้นไปทางแนวคิดโฉนดชุมชนสำหรับแปลงรวม ในขณะที่เวียดนามมุ่งปฏิรูปไปทางการสนับสนุนแปลงขนาดย่อมที่มากขึ้น

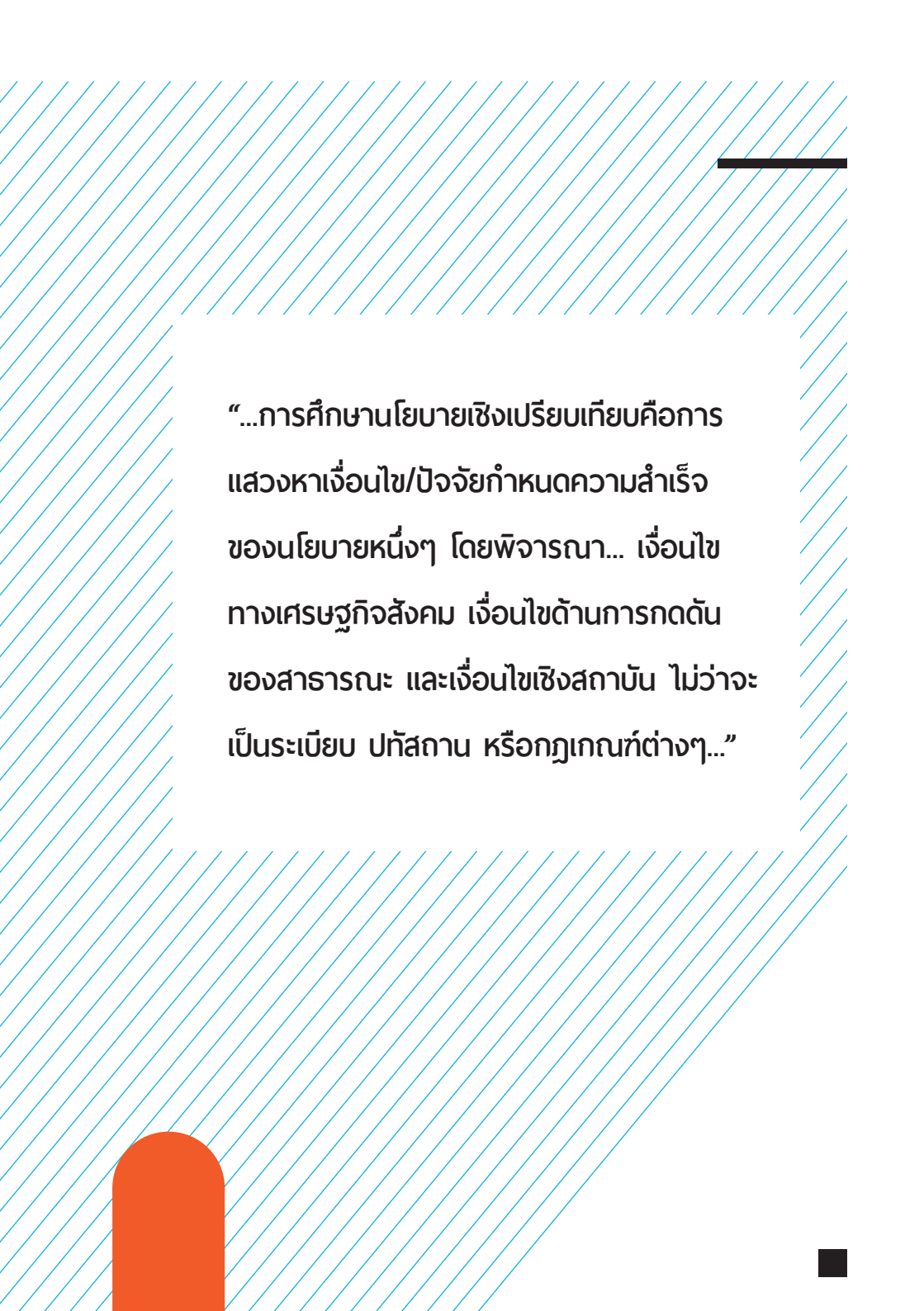
จากฐานคิดและตัวอย่างที่เสนอไป จะเห็นว่าปัญหาของการศึกษานโยบายเปรียบเทียบโดยพื้นฐานคือการหาเกณฑ์ที่เปรียบเทียบกันได้ ซึ่งในที่สุดมักนำไปสู่การลดทอนปรากฏการณ์ที่ซับซ้อน (Reductionism) ไปสู่การอธิบายเฉพาะในมิติที่เปรียบเทียบกันได้ อาทิ การพิจารณาความเชื่อมโยงระหว่างการกำหนดนโยบายสุขภาพกับพื้นที่ของผู้กำหนดนโยบายกรณีไทยกับเกาหลีใต้ดังที่เสนอไปนั้น แม้คำอธิบายจะเห็นภาพว่าการที่ผู้กำหนดนโยบายเป็นนักกิจกรรมเชิงประชาธิปไตยมาก่อนเลยนำไปสู่การพัฒนา นโยบายประกันสุขภาพ แต่นั่นก็ลดทอนเงื่อนไขหรือปัจจัยอื่นๆ อีกมากมาย อีกทั้งยากที่จะสรุปเป็นการทั่วไปว่าจะเป็นเช่นนี้เสมอ

ตารางที่ 1 แสดงตัวอย่างการศึกษานโยบายเกษตรเชิงเปรียบเทียบ
ระหว่างไทยกับเวียดนาม

Issues	Thailand	Vietnam
Politico-economic structure	Hybrid regime + Liberal economy	Socialist state + Liberal economy
System of parliament	Unicameralism (2014-2019) Bicameralism (post-election)	Unicameralism
Social community	Semi-rural society	
Welfare	(Neo) Liberal/keynesian Welfare State	
Rice : input policy	Input subsidy programs	SOEs support
Rice : production policy	Large-scale farming and APEILC	Small-scale land distribution for agriculture
Rice : process policy	Mapping + Marketing	Export Quota
Rice : price policy	Income floor/insurance	Price floor + Price control
Regulation	Top-down state mechanisms	
Taxation	Proportional and progressive system	
Provision	Social policy welfare in term of neoliberalism	
Social service	UC+Social Security	Social Insurance
Social safety-net	Government supports for most needed	Corporate + SOEs support for most needed
Social assistance	Input subsidy Income floor/insurance	Output guarantee (quota) Price floor + Price control
Social partnership	Career groups >> APEILC Community enterprise	Cooperatives
Resource(re) distribution	Agricultural land reform Large-scale farming Community deed	Red Book Distribution Land reform for small-scale farming

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาการศึกษาประเด็นที่สลับซับซ้อนมากๆ (Wicked problems) อาทิ ปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งหาเกณฑ์ในการเปรียบเทียบได้ยาก เพราะขอบเขตของปัญหากว้างขวางและยากที่จะระบุหรือตีกรอบให้แน่นอนตายตัวได้ รวมถึงปัญหาของการเลือกประเทศ/ พื้นที่ กล่าวคือ มักมีการเลือกประเทศที่อยากได้คำตอบแบบนั้นหรือเลือกอันที่คิดว่าใช้สำหรับเราตั้งแต่ต้น (“What works” trap) การศึกษาที่เกิดขึ้นจึงเป็นไปเพียงเพื่อยืนยันหรือสร้างข้อสรุปในแบบที่ต้องการเท่านั้น สุดท้ายคือปัญหาของไทยโดยเฉพาะนั้นคือระบบให้ทุนสนับสนุนการวิจัยของประเทศที่อิงแผนชาติ ทำให้มีการกำหนดกรอบไว้หมดแล้ว รวมถึงผลการศึกษาที่ต้องการที่ต้องยืนยันทิศทางแผนชาติ หากไปในทิศทางอื่น หรือไม่ตอบโจทย์ที่รัฐต้องการก็จะไม่ได้รับการสนับสนุนตั้งแต่ต้น

อนึ่ง สำหรับข้อเสนอในการศึกษาเชิงนโยบายเปรียบเทียบในไทยในอนาคต อยากให้พัฒนารอบในการเปรียบเทียบที่มีมุมมองในเชิงวิพากษ์มากขึ้น (Critical assessment) รวมถึงการเชื่อมโยงที่มากขึ้นจากผลการเปรียบเทียบไปสู่การถ่ายโอนนโยบาย (Policy transfer) โดยเน้นถอดบทเรียนจริงจัง (Lesson drawing) อะไรบ้างที่ควรนำไปต่อยอดในประเทศ ซึ่งเป็นการสร้างการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ข้ามบริบทการเมืองและวัฒนธรรม โดยไม่ละเลยการสร้างสะพานระหว่างนโยบายกับการเมือง มากไปกว่านั้น การศึกษานโยบายเชิงเปรียบเทียบจากหลายๆ ประเทศควรจะเป็นแนวทางในการสร้างกระบวนการประชาธิปไตย (Democratization) ไปพร้อมๆ กันด้วย ไม่ใช่การศึกษาเพื่อยืนยันว่าควรใช้มาตรการแบบอำนาจนิยมมากขึ้น



“...การศึกษานโยบายเชิงเปรียบเทียบคือการ
แสวงหาเงื่อนไข/ปัจจัยกำหนดความสำเร็จ
ของนโยบายหนึ่งๆ โดยพิจารณา... เงื่อนไข
ทางเศรษฐกิจสังคม เงื่อนไขด้านการกีดกัน
ของสาธารณะ และเงื่อนไขเชิงสถาบัน ไม่ว่าจะเป็น
เป็นระเบียบ ปกstitutions หรือกฎเกณฑ์ต่างๆ...”



09

นโยบายศึกษาในมุมมอง

Political Philosophy/ Thoughts/ Theories:
ศึกษานโยบายในฐานะเส้นทางสู่การสร้างสังคมการเมืองที่ดี

 วัชรพล พุทธรักษา

ปรัชญาการเมือง ความคิดทางการเมือง หรือแม้แต่ทฤษฎีทางการเมืองล้วนแล้วแต่มุ่งอธิบายสังคมการเมืองที่ดี ซึ่งเป็นเป้าหมายเชิงนโยบายเช่นกัน โดยในมุมมองสังคมศาสตร์ (โดยเฉพาะสายตีความ) จะไม่ได้มีลักษณะแบบวิทยาศาสตร์บริสุทธิ์ที่มีความชัดเจนว่าอะไรดีกว่าอะไร หากแต่เป็นการเสนอหลายมุมมอง และแต่ละมุมมองก็อาจจะไปคนละทาง (มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสังคมการเมืองที่ดีของตนที่ไม่เหมือนกัน) โดยเป็นการนำเสนอแนวคิดในการจัดกรอบในการทำความเข้าใจหรือช่วยจัดวางมุมมอง (Organising perspective)

ที่ผ่านมา ปฏิเสธไม่ได้ว่านโยบายศึกษาในไทยอยู่ภายใต้มุมมองแบบปฏิฐานนิยมค่อนข้างมาก (Positivism) กล่าวคือ เน้นศึกษาในเชิงเหตุและผลแบบวัดได้เชิงประจักษ์ ซึ่งส่วนหนึ่งก็มีความสำคัญเพราะเอื้อต่อการศึกษาแบบ Evidence-based policy แต่ข้อจำกัดคือเป็นแนวทางที่ศึกษานโยบายแบบวิทยาศาสตร์มากกว่าสังคมศาสตร์ จึงขาดการถกเถียงและคาดการณ์ในเชิงโครงสร้างที่มองไม่เห็นได้โดยง่าย พร้อมกันนั้น ในความเป็นจริงไม่ใช่ว่าทุกสิ่งในการเมืองและกระบวนการนโยบายสาธารณะจะคล้ายหินหยางหรือมีขาาก็มีดำ

กล่าวอีกนัยคือเราไม่สามารถจะบอกได้ว่าในความเป็นการเมืองของโลกนโยบายเราจะพยายามทำให้ปลอดอคติไปได้ (value-free) ดังนั้น การศึกษานโยบายไปในทิศทาง การวัดและการประเมินในหลายๆ กระบวนการแบบที่เป็นอยู่นั้น สิ่งที่ขาดหายไปก็คือ มุมมองในเชิงปทัสถาน (normative) เช่น สิ่งที่ดีควรจะเป็น หรือสิ่งที่ควรจะได้ถกเถียงกัน พร้อมกันนั้นยังเกิดการมองข้าม (ignore) บทบาทของการมีอยู่ของโครงสร้างทางสังคม และอำนาจที่เหนือ (beyond) กรอบอำนาจหน้าที่ในระบบราชการ (อำนาจในทางระบบ) ซึ่งในที่นี้จะขอเสนอกรอบการมองนโยบายที่ต่างออกไปโดยเป็นการมองบนฐานของปรัชญา/ความคิด/ทฤษฎีทางการเมือง ซึ่งแน่นอนว่าไม่สามารถหิบบกมาทั้งหมด เนื่องจากมีฐานการมองและคำอธิบายที่แตกต่างหลากหลายเป็นอย่างมาก ที่ทั้งเกี่ยวข้องกับการศึกษานโยบายโดยตรงและโดยอ้อม จึงขอยกตัวอย่างเพียงฐานคิดเดียว คือการศึกษานโยบายแบบ Gramscian ซึ่งเป็นแนวทางหลักของสำนักนโยบายนศึกษาเชิงวิพากษ์ที่มหาวิทยาลัยนเรศวร

สำนักเราเรียกกรอบการศึกษานี้ว่า Gramscian PPE (Philosophy Politics and Economics) ซึ่งตนพยายามพัฒนาขึ้นจากฐานคิดของ Gramsci รวมถึง Marxism ในภาพกว้างด้วย โดยเน้นรากฐานทางวิธีวิทยาที่สำคัญ (Methodological grounded) คือการมองสรรพสิ่งในแบบที่เป็นองค์รวม (Holistic) ในกระบวนการวิพากษ์ (critique) หรือ การดูให้ถึงรากเหง้า (root cause) ของปัญหาต่างๆ และตัดในส่วนของมันบางตาออกไป หรือมองให้ลึกลงไปว่าภายใต้ฉากหน้าที่เราเห็น อะไรคือสิ่งที่ทำให้เกิดปรากฏการณ์เหล่านั้น นอกจากนั้น ยังต้องมองในรูปแบบวิภาษวิธี (Dialectics) ด้วย กล่าวคือ มองการเปลี่ยนแปลง อยู่เสมอ ไม่ใช่การเปลี่ยนแปลงธรรมดา แต่เป็นในทางความขัดแย้งของสรรพสิ่ง (contradiction) ที่สังคมสร้างขึ้น โดยเน้นคำว่า Praxis คือการมุ่งสู่การปฏิบัติ การเปลี่ยนแปลง หรือแม้แต่การปลดแอก (Emancipation) จากการครอบงำต่างๆ

ในเชิงที่เฉพาะเจาะจงมากขึ้น สิ่งที่เราเสนอคือการจัดระบบความคิดของ Gramsci ในมิติของการทำความเข้าใจปรากฏการณ์เชิงนโยบาย เพื่อให้หยิบไปใช้ได้ง่ายขึ้น โดยจัดหมวดหมู่ออกมาเป็นสามมิติ คือ Philosophy, Politics และ Economics ซึ่งเป็นการล้อเลียนสำนัก PPE ที่ Oxford University โดยในมุมของ “Philosophy” จุดเน้นสำคัญอยู่ที่การศึกษาความรู้เชิงนโยบาย กล่าวคือ เน้นพิจารณาการสร้างความรู้ด้านนโยบายสาธารณะว่าใครเป็นผู้ผลิตสร้าง ด้วยหลักตรรกะแบบไหน และความรู้ถูกใช้เป็นอำนาจแบบหนึ่งอย่างไร ซึ่งเป็นการมองที่ต่างไปจากฐานคือปฏิฐานนิยม โดยให้ความสำคัญกับโครงสร้างการผลิตความรู้เป็นพิเศษ และไม่ปฏิเสธแนวทางการตีความ ทำให้ไปได้แง่เรื่องของความรู้ในรูปแบบของโลกทัศน์มาตรฐานที่ความรู้มักเป็นแบบบนลงล่างและมาจากผู้เชี่ยวชาญที่คิดมาดีแล้ว ซึ่งมุมมองแบบนี้สามารถเพิ่มมิติการมองเรื่องนโยบายไปสู่การพิจารณาการช่วงชิงในการสร้างความรู้ทางนโยบายในแบบที่เปิดพื้นที่สำหรับความรู้ที่มาจากข้างล่างขึ้นข้างบนด้วย

ในส่วนของ “Politics” การมองนโยบายในส่วนนี้ของ Gramscian Approach จะแตกต่างกันสายอื่นตรงที่เน้นเป็นพิเศษไปที่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม โดยแบ่งเครื่องมือนโยบายหลักๆ เป็นสองแบบคือ “Integral state” ที่อาจจะใช้ไม่แข็ง (บังคับ ปิดปากด้วยกลไกรัฐ) หรือไม้อ่อน (การโน้มน้าว) ก็ได้ และ “Regulated Society” ซึ่งเป็นการทำให้สังคมอยู่ภายใต้กรอบที่รัฐต้องการ อันเป็นฐานสำคัญของแนวคิดการครองอำนาจนำ (hegemony) แต่ตัวแสดงนโยบายที่เป็นภาคสังคมก็มีความหวังเช่นกันที่จะต่อกรกับยุทธศาสตร์เช่นนี้ของรัฐ

สำหรับส่วนของ “Economy” เพิ่งราวทศวรรษที่ผ่านมาที่ Gramsci ถูกยอมรับว่าเป็นนักคิดทาง Political Economy ที่สำคัญอีกคน จากที่มุมมองของเขาไม่ได้มองแค่โครงสร้างส่วนบนส่วนเดียว หากแต่ยังมองเรื่องผลประโยชน์เชิงเศรษฐกิจด้วย ทั้งในแง่การเป็นสัตว์เศรษฐกิจของตัวแสดงนโยบายและระบบเศรษฐกิจตลาดที่ถูกกำหนดโดย

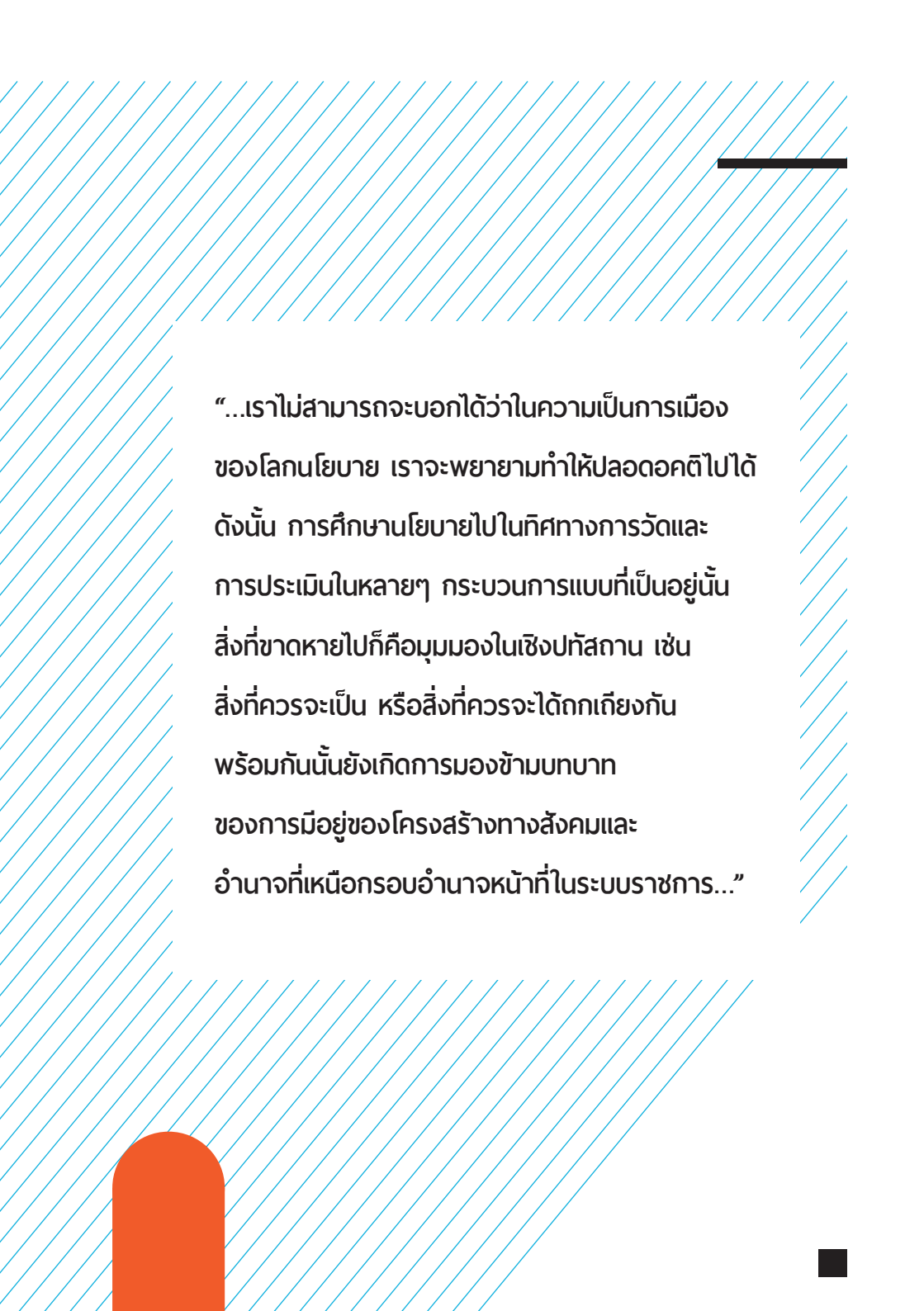
ประวัติศาสตร์ ซึ่งในเชิงนโยบายศึกษา น้อยงานที่จะมองไปถึงความจริงที่ว่าตลาดหรือผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมีผลต่อการออกแบบนโยบายอย่างมาก เช่น ผลประโยชน์จึงไปไม่ถึงจุดที่จะทำให้มหาวิทยาลัยช่วยขึ้นธงสีรุ้งได้ในประเทศเรา

จากกรอบการมองข้างต้น โดยสรุป PPE Approach เป็นประโยชน์ต่อการศึกษานโยบายในสามด้านเป็นอย่างน้อย กล่าวคือ “Reframing”, “Reinterpreting” และ “Reconsidering” นั่นคือช่วยจัดกรอบความคิดใหม่เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ โดยมองให้เป็นองค์รวมมากขึ้น ตีความใหม่ในลักษณะของตัวแสดงทั้งความรู้และผลประโยชน์ และกลับไปพิจารณาใหม่อีกครั้งในการออกแบบ การเรียนรู้ และการเปลี่ยนแปลงนโยบาย

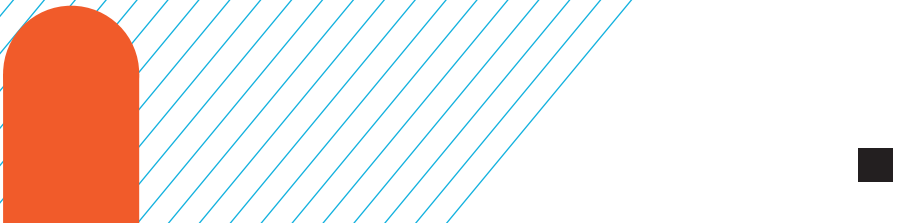
ตารางที่ 2 สรุปตัวอย่างกรอบการศึกษานโยบายแบบ Gramscian PPE

P-Philosophy	P-Politics	E-Economy
Theory of knowledge; - Realism - Interpretivism	State & Society Relationship; - Integral State - Regulated Society	Economic interests - Base & Superstructure
Non-determinist perspective	Structural Power (Hegemony)	Historically determinate market
Philosophy of praxis	History, structural matter	Historical specificity
Counter knowledge to technical experts	Flexible & Inclusive Policy actors	

ทั้งนี้ แม้มักจะถูกวิจารณ์ว่ากรอบในลักษณะเช่นนี้มีความเป็นนามธรรมสูง ในขณะที่เดียวกันก็ดูเหมือนจะเป็นแค่การหิบบิ้นแนวคิดมาช่วยมองในบางส่วนเท่านั้น ไม่ได้ลงลึกไปถึงข้อเสนอหลัก (ของทั้ง Marx และ Gramsci) อย่างการต่อสู้เพื่อการเปลี่ยนแปลง และปลดแอกจากระบบหรือละเลยประเด็นที่ใหญ่กว่า ทว่า ก็นับว่าช่วยให้มุมมองใหม่ๆ ในการศึกษา นโยบายพอสมควรโดยเฉพาะในมิติของการศึกษา นโยบายเชิงวิพากษ์ (Critical policy studies) อีกทั้งยังสามารถขยายพรมแดน (widening the frontier) ไปได้อีกไกล จากที่ยังมีช่องว่างให้จุดและมุมมองจากแว่นในลักษณะนี้อีกมาก ซึ่งส่วนตัวแล้วมองว่าถึงเวลาที่เรจะต้องทำให้การศึกษา นโยบายในมุมมองแบบนี้กลายเป็น “Common sense” แบบใหม่ในวงวิชาการไทย แทนที่การศึกษาแบบคับแคบ เป็นเส้นตรง และแยกส่วนแบบที่เห็นในงานศึกษาหลายๆ ชิ้นที่ผ่านมา



“...เราไม่สามารถจะบอกได้ว่าในความเป็นการเมือง
ของโลกนโยบาย เราจะพยายามทำให้ปลอดอคติไปได้
ดังนั้น การศึกษานโยบายไปในทิศทางการวัดและ
การประเมินในหลายๆ กระบวนการแบบที่เป็นอยู่นั้น
สิ่งที่ขาดหายไปก็คือมุมมองในเชิงปทัสสถาน เช่น
สิ่งที่ควรจะเป็น หรือสิ่งที่ควรจะได้ตกเถียงกัน
พร้อมกันนั้นยังเกิดการมองข้ามบทบาท
ของการมีอยู่ของโครงสร้างทางสังคมและ
อำนาจที่เหนือกรอบอำนาจหน้าที่ในระบบราชการ...”



10

ทำไมต้องมี “School” ด้านนโยบายสาธารณะ?

อรอร ภูเจริญ

ขอแบ่งปันที่มารวมถึงหลักการและเหตุผลในการก่อตั้งสถาบันนโยบายสาธารณะ (School of Public Policy) เป็นการเฉพาะแห่งแรกในประเทศไทยที่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (ทั้งในฐานะ Think Tank ที่ทำงานด้านการให้คำปรึกษา/ เป็นที่ปรึกษางานเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ การเป็นหน่วยวิจัยทางนโยบาย และการเป็นสถาบันวิชาการที่จัดหลักสูตรด้านนโยบายสาธารณะอย่างเจาะจง) ซึ่งแน่นอนว่าคำถามสำคัญประการแรกคือทำไมต้องตั้งสถาบันนโยบายสาธารณะแยกออกมาต่างหากในขณะที่มีการศึกษาเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะอยู่แล้วโดยเฉพาะในภาควิชาด้านรัฐประศาสนศาสตร์ภายใต้คณะรัฐศาสตร์ ในประเด็นนี้ตนมองว่านโยบายสาธารณะนั้นมีขอบเขตที่กว้างขวางและเป็นสหวิชามากกว่าจะอยู่ภายใต้ร่มของสาขาใดสาขาหนึ่งอย่างที่เป็นมา

นอกจากนั้น ตนมองว่ามีเหตุผลอีกอย่างน้อย 4 ประการในการสนับสนุนว่าทำไมจึงมีสถาบันนโยบายสาธารณะในประเทศไทย ประการแรก โลกและประเทศของเรา กำลังเผชิญกับปัญหาที่ซับซ้อนและแก้ยาก (complex and wicked problems) ที่ต้องใช้หลายๆ ศาสตร์ร่วมกัน ซึ่งศาสตร์ด้านนโยบายสาธารณะนั้นยืดหยุ่นและเปิดกว้างพอที่จะสามารถเป็นสะพานในการเชื่อมต่อศาสตร์ต่างๆ มาสู่การแก้ปัญหาที่เราเผชิญได้ เช่น โรคระบาด การเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศ การทุจริตคอร์รัปชัน หมอกควัน

การก่อการร้าย การอพยพลี้ภัย และประเด็นของการกลายเป็นเมือง (เหล่านี้อยู่ในเงื่อนไขที่เรียกว่า VUCA world condition: Volatility, Uncertainty, Complexity, and Ambiguity)

ประการที่สอง การกำหนดนโยบายในประเทศนี้ยังเป็นกล่องดำ (black box) อยู่มาก โดยคนทั่วไปยังไม่เข้าใจว่านโยบายเป็นอย่างไรตั้งแต่จุดเริ่มต้น กระบวนการคิดจนออกมาเป็นนโยบายรูปแบบต่างๆ ที่จำกัดวงอยู่ในกลุ่มผู้มีอำนาจอย่างคณะกรรมการฝ่ายการเมืองชุดต่างๆ คณะที่ปรึกษา หรือแม้แต่ข้าราชการระดับสูงที่มักตัดสินใจโดยมองข้ามการวิเคราะห์นโยบายด้วยหลักฐานและข้อมูล ซึ่งสะท้อนว่าเราจำเป็นที่จะต้องทำให้การศึกษาเรื่องนี้มีความจริงจังและอยู่ในวงกว้างมากขึ้น

ประการต่อมา ในขณะที่การศึกษานโยบายที่เป็นอยู่ในไทยถูกล็อคด้วยกรอบแบบเดิมๆ ทำให้ไม่ทันแนวโน้มหลักต่างๆ ของโลก อาทิ เรื่องของ Big data, E-government, Evidence-based policy (ที่นับรวมหลักฐานเชิงประจักษ์/มุมมองผู้คนในสังคมด้วย) ฯลฯ ซึ่งเรื่องเหล่านี้จำเป็นต้องเชื่อมเข้ามาสู่การศึกษานโยบาย ตนจึงเห็นว่ายังมีพื้นที่อีกมากที่เราสามารถมีส่วนร่วมในการที่จะสร้างความเข้าใจ และนำไปสู่การขยายผลในเชิงปฏิบัติ โดยพยายามอาศัยกลไกการออกแบบและสื่อสารนโยบายอย่างการทำ Crowdsourcing, Deliberative processes, ที่รวมถึง Online Participatory Platforms, Social Media Sentiments, Scenario Planning/ Foresight และการวิเคราะห์วาทกรรมของนโยบาย (Discourses/ Narratives)

ประการสุดท้าย เราไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าแม้มีการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในแทบจะทุกมหาวิทยาลัย แต่ประเทศเราก็ยังไม่มียุทธศาสตร์นโยบายที่แท้จริง (Real policy analysts) เพียงพอสำหรับงานนโยบายสาธารณะทั้งหมดที่ประเทศต้องผลิตออกมา โดยเรายังต้องการผู้ที่สามารถคิดไปไกลกว่าภาระหน้าที่ตามกฎหมายที่ระบุว่าจะต้องทำอะไรบ้าง ไปสู่การยกระดับการพัฒนาประเทศโดยเน้นมองไปข้างหน้า

นับรวม และใส่ใจในการคิดนวัตกรรมอีกมาก ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องสร้าง “new generation of public policy analysts” โดยต้องทำให้พวกเขามองภาพนโยบายและการบริหารจัดการแบบองค์รวม (Holistic views) และมีมุมมองที่เท่าทันโลก (Global perspective) มากขึ้น

ขยับจากจุดเริ่มต้นตรงนั้น ตนยังมองออกไปในมุมที่กว้างขึ้นด้วยว่าแท้ที่จริงแล้ว ไม่ใช่แค่ประเทศไทย แต่โลกของเราตอนนี้ยังต้องการสถาบันนโยบายสาธารณะเพิ่มอีกมาก เฉพาะแค่ในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ตนก็มองว่ายังมีความต้องการอยู่อีกไม่น้อย ทั้งในแง่ของการศึกษา การอบรม การให้คำปรึกษา ไปจนถึงการวิจัย ทั้งนี้ ถึงแม้ว่าหลายสาขาจะสร้างข้อเสนอเชิงนโยบายได้เช่นกัน แต่ศาสตร์ทางด้านนโยบายสาธารณะจะมองในมิติที่ไม่ใช่แค่ว่ารัฐบาลควรทำอะไร ทว่า ครอบคลุมไปถึงตัวแสดงที่เฉพาะเจาะจงใด ด้วยเครื่องมือทางนโยบายเช่นไร ใช้ทรัพยากรอะไรบ้าง อะไรคือประโยชน์ที่คาดหวัง อะไรคือ trade-off ที่จะเกิด และอะไรคือความเสี่ยงที่มีโอกาสจะเผชิญ

อนึ่ง นโยบายสาธารณะในมุมมองของตนนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวพันกับทุกอย่างที่เราทุกคนเข้าไปเกี่ยวข้องตั้งแต่ต้นจนจบไป ทุกคนจึงควรศึกษานโยบายหรือความรู้ทางนโยบายควรเป็นความรู้พื้นฐานในการดำรงชีวิตของเราทุกคน สถาบันนโยบายสาธารณะที่ถูกเปิดขึ้นมานี้จึงคาดหวังว่าจะเป็นประตูบานใหญ่ให้ใครก็ได้เดินเข้ามาติดอาวุธทางปัญญาเพิ่มเติม เราจึงไม่เริ่มต้นจากการคิดเรื่องการคัดคนจากสายสังคมศาสตร์ สายวิทยาศาสตร์ หรือสายศิลปศาสตร์ เราองว่าไม่ว่าสายไหนก็ควรเข้ามาเชื่อมกับเรื่องนโยบาย เพราะทุกสายล้วนอยากเห็นการเปลี่ยนแปลง และมันก็เกิดขึ้นได้ด้วยนโยบายสาธารณะ (ทั้งในมิติแมคโคร เมโส หรือไมโคร) โดยหลักสูตรที่ออกแบบขึ้นนั้นมีลักษณะเป็นการบูรณาการศาสตร์ต่าง ๆ เข้าด้วยกัน โดยเฉพาะมุมมองทางรัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ การบริหาร รวมไปถึงวิศวกรรมศาสตร์และวิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการวางนโยบายสาธารณะของประเทศ พร้อมทั้งเป็นหลักสูตรที่เน้นการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

ผ่านการออกแบบนโยบายสาธารณะ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยมุ่งเน้นการผลิติด้า
บัณฑิตและดุษฎีบัณฑิตทั้งคนไทยและคนต่างชาติ

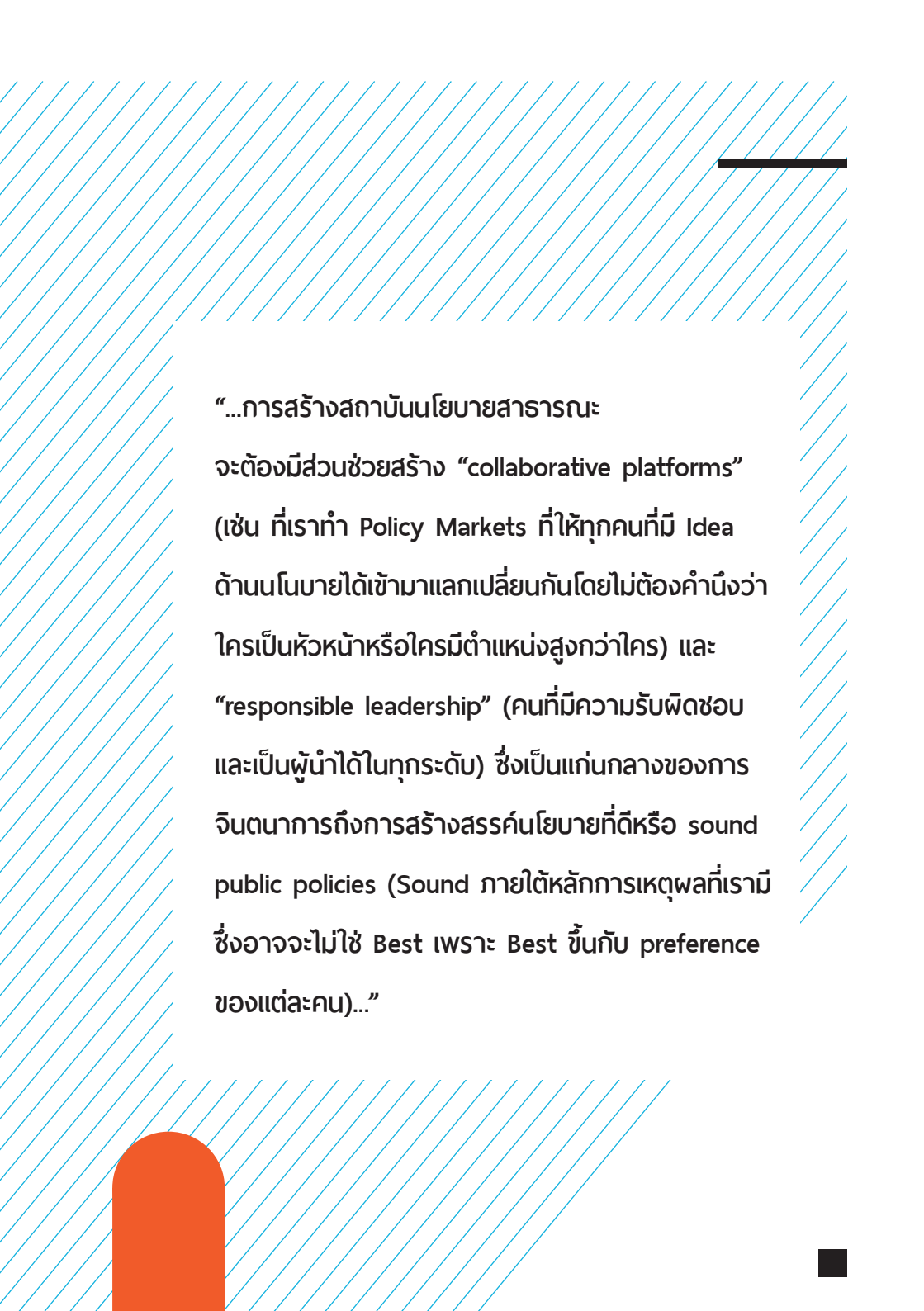
มากไปกว่านั้น การตั้งสถาบันนโยบายสาธารณะแยกออกมาต่างหากในรูปแบบที่เป็นเหมือน Sandbox ของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เช่นเดียวกับสถาบันวิศวกรรมชีวการแพทย์ (Biomedical Engineering Institute) วิทยาลัยการศึกษาและการจัดการทางทะเล (College of Marine Studies and Management) หรือแม้แต่วิทยาลัยนานาชาตินวัตกรรมดิจิทัล (International College of Digital Innovation) ยังช่วยให้บทบาทที่มีไม่ยึดติดกับกรอบการเป็นคณะในแบบเดิม โดยตนมองบทบาทสถาบันเป็นเสมือนสนาม/พื้นที่ให้คณะต่างๆ ที่มีศาสตร์เฉพาะได้เข้ามาเชื่อมกัน (แม้แต่วิทยาศาสตร์สุขภาพ) เพื่อโยงความรู้ไปสู่การออกแบบนโยบาย โดยสถาบันเป็นเสมือน the last jigsaw ในการต่อภาพนั่นเอง ซึ่งตนได้เห็นแบบอย่างเช่นนี้มาจากหลายประเทศ โดยเฉพาะที่ Lee Kuan Yew School of Public Policy ในฐานะที่เคยทำงานที่นั่นมากกว่า 7 ปี

สำหรับจุดเน้นสำคัญของสถาบันที่ตนได้วางรากฐานไว้ประการแรกคือ ต้องช่วยเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจที่มากขึ้นทั้งในบริบทของไทยและเอเชียแปซิฟิกต่อเรื่องนโยบายพัฒนาเมือง (Urban Policy) นโยบายด้านสิ่งแวดล้อม พลังงาน และการเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศ (Environmental, Energy, and Climate Policy) รวมถึง นโยบายส่งเสริมด้านการบริหารจัดการด้วยระบบดิจิทัล (Digital/ E-Governance) ในฐานะที่เป็นโจทย์สำคัญของโลกที่เราอยู่ ซึ่งยังขาดความตระหนักและยังมีช่องว่างทั้งในเชิงความรู้และการปฏิบัติอยู่มาก

อีกประการหนึ่ง ตนมองว่าการสร้างสถาบันนโยบายสาธารณะจะต้องมีส่วนช่วยสร้าง “collaborative platforms” (เช่น ที่เราทำ Policy Markets ที่ให้ทุกคนที่มี Idea ด้านนโยบายได้เข้ามาแลกเปลี่ยนกันโดยไม่ต้องคำนึงว่าใครเป็นหัวหน้าหรือใครมีตำแหน่งสูงกว่าใคร) และ “responsible leadership” (คนที่มีความรับผิดชอบและเป็น

ผู้นำได้ในทุกระดับ) ซึ่งเป็นแก่นกลางของการจินตนาการถึงการสร้างสรรค์นโยบายที่ดีหรือ sound public policies (Sound ภายใต้อะไรก็ตามที่เรารู้สึกว่าดี ซึ่งอาจจะไม่ใช่ Best เพราะ Best ขึ้นกับ preference ของแต่ละคน) โดยอาศัยการสร้างวัฒนธรรมที่นับรวมอารมณ์ความรู้สึกของผู้คนเข้ามาคิดนโยบาย แต่นั่นนโยบายเองต้องลดการใช้อารมณ์และใช้หลักตรรกะเหตุผลในการตัดสินใจเป็นหลัก

ในประเด็นที่สำคัญไม่แพ้กัน การเกิดขึ้นของสถาบันนโยบายสาธารณะจะต้องเริ่มต้นจากการเป็น Startup กล่าวคือ ทำผิดได้ ยืดหยุ่นได้ ทดลองถูก ทดลองผิดได้ หรือแม้แต่ทำงานที่ไหนก็ได้ ไม่ยึดติดเรื่องสถานที่และเวลา ขอแค่ให้มีผลงาน อีกทั้งต้องเน้นมองไปข้างหน้าโดยนึกถึงความเป็นธรรมของคนรุ่นต่อไป โดยเมื่อเติบโตขึ้นก็ต้องพร้อมที่จะทำงานกับคนทั้งโลกได้อย่างมืออาชีพ โดยเฉพาะผ่านการสร้างองค์ความรู้ใหม่เพื่อส่งผลต่อการออกแบบ การปฏิบัติ การถกเถียง และการสร้างระบบของนโยบายสาธารณะประเภทต่างๆ ทั้งที่เป็นเรื่องเฉพาะของประเทศไทยและที่เป็นประโยชน์ในระดับสากล จนสามารถเป็นที่พึ่งให้กับประเทศและเอเชีย จากการสามารถร่วมตอบโจทย์การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งโดยสันติวิธี การสร้างสังคมที่ยุติธรรม (just society) รวมถึงการพัฒนาอย่างยั่งยืนในภาพใหญ่ได้



“...การสร้างสถาบันนโยบายสาธารณะ
จะต้องมีส่วนช่วยสร้าง “collaborative platforms”
(เช่น ที่เรากำลังทำ Policy Markets ที่ให้ทุกคนที่มี Idea
ด้านนโยบายได้เข้ามาแลกเปลี่ยนกันโดยไม่ต้องคำนึงว่า
ใครเป็นหัวหน้าหรือใครมีตำแหน่งสูงกว่าใคร) และ
“responsible leadership” (คนที่มีความรับผิดชอบ
และเป็นผู้นำได้ในทุกระดับ) ซึ่งเป็นแกนกลางของการ
จินตนาการถึงการสร้างสรรค์นโยบายที่ดีหรือ sound
public policies (Sound ภายใต้อิทธิพลที่เรามี
ซึ่งอาจจะไม่ใช่ Best IWS ะ Best ขึ้นกับ preference
ของแต่ละคน)...”



เกี่ยวกับผู้ร่วมให้มุมมอง

ฉัตร คำแสง

นักนโยบายศึกษาที่เป็นผลผลิตจาก Harvard Kennedy School, USA ผู้มีประสบการณ์ทำงานให้กับ Think Tank ชำนาญอย่างสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) และพรรคการเมืองแห่งหนึ่ง โดยยังเป็นเจ้าของคอลัมน์ Policy Praxis ของ The 101 World อีกด้วย

ชินวัฒน์ หรยางกูร

นักนโยบายศึกษาที่อาศัยแนวคิดเศรษฐศาสตร์พฤติกรรม ผู้เป็นผลผลิตจาก University of Sheffield, UK โดยปัจจุบันเป็นอาจารย์อยู่ที่ภาควิชาเศรษฐศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

ชุมพล อุ่นพัฒนาศิลป์

นักนโยบายศึกษาเชิงวิพากษ์ที่อยู่ในดวงของนักรัฐประศาสนศาสตร์ ที่เน้นเครื่องมือการบริหาร โดยเป็นผลผลิตจาก Graduate School of Integrated Sciences for Global Society, Kyushu University, Japan ซึ่งปัจจุบันเป็นอาจารย์อยู่ที่คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ชร ปิติตล

นักเศรษฐศาสตร์สวัสดิการ/ เศรษฐศาสตร์การพัฒนาที่สนใจศึกษานโยบายสังคม ผู้เป็นผลผลิตจาก University of Oxford, UK โดยปัจจุบันเป็นผู้อำนวยการศูนย์วิจัยความเหลื่อมล้ำและนโยบายสังคม (CRISP) และอาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ธีรพัฒน์ อังศุขवाल

นักนโยบายศึกษาที่เป็นผลผลิตจาก University of Kent, UK โดยปัจจุบันเป็นผู้ประสานงานเครือข่ายนโยบายศึกษาเชิงวิพากษ์ประเทศไทย และเป็นอาจารย์อยู่ที่คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

ปิยะพงษ์ บุชบงก์

นักนโยบายศึกษาที่เป็นผลผลิตจาก University College London, UK พร้อมทั้งเคยเป็น Fellow อยู่ที่ University of Kassel, Germany และ New York University, USA โดยปัจจุบันเป็น Co-editor ของ Journal of Critical Policy Studies และเป็นอาจารย์อยู่ที่สถาบันนโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

พัชรีย์ สิริโรส

ปรมาจารย์ด้านนโยบายศึกษาผู้วางรากฐานการศึกษานโยบายที่ออกนอกกล่องในประเทศไทย ผู้เป็นผลผลิตจาก University of Wisconsin-Madison, USA โดยเป็นอดีตอาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วัชรพล พุทธิรักษา

นักทฤษฎีการเมืองที่สนใจศึกษานโยบายผู้เป็นผลผลิตจาก University of York, UK โดยปัจจุบันเป็นอาจารย์อยู่ที่ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร และได้สร้าง School of Critical Policy Studies ขึ้นภายในภาควิชา

วีระ หวังสัจจะโชค

นักวิชาการด้านการเมืองเปรียบเทียบที่สนใจศึกษานโยบายผ่านกรอบดังกล่าว โดยเป็นผลผลิตจาก University of Sheffield, UK และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งปัจจุบันเป็นอาจารย์อยู่ที่ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

อรอร ภู่เจริญ

นักนโยบายศึกษาผู้เคยเป็นอาจารย์อยู่ที่ LKY School of Public Policy, Singapore (ปัจจุบันยังเป็น Adjunct Associate Professor ที่นั่น) และเป็นผลผลิตจาก Maxwell School, Syracuse University โดยปัจจุบันเป็นผู้อำนวยการสถาบันนโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พร้อมทั้งเป็น UN Committee of Expert in Public Administration (CEPA) และ Associate Editor ของ Journal of Comparative Policy Analysis

เอกสารอ้างอิง

- กิตติพัฒน์ นนทปัทมเดช. 2550. *ทฤษฎีวิพากษ์ในนโยบายและการวางแผนสังคม*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- โกวิทย์ กังสนันท์ และวรเดช จันทรศร. 2540. *การวิเคราะห์และการวางแผนนโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- คณาจารย์คณะรัฐประศาสนศาสตร์. 2537. *นโยบายสาธารณะและการวางแผน*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- จิตาลักษณ์ วัฒนสินธุ์. 2529. “การประเมินนโยบายสาธารณะ”. *เอกสารการสอนวิชานโยบายสาธารณะและการวางแผน*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 2554. *รัฐกับสังคม: ไตรลักษณ์รัฐไทยในพหุสังคมสยาม*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: พีเพรส.
- ณัฐกริช เปาอินทร์. 2561. *นโยบายสาธารณะ การวางแผน และการจัดการเชิงกลยุทธ์*. กรุงเทพฯ: รัตนไตร.
- ณัฐา วินิจนัยภาค. 2553. *เอกสารประกอบคำสอนวิชานโยบายสาธารณะ การวางแผน และการจัดการเชิงกลยุทธ์*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ถวัลย์ วรเทพพิพัฒน์, โกวิทย์ กังสนันท์, วรเดช จันทรศร, และดำรง วัฒนา. 2532. *การวิเคราะห์และพัฒนานโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ถวัลย์ วรเทพพิพัฒน์. 2536. *นโยบายสาธารณะและการวางแผน*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. 2539. *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปิยะพงษ์ บุขบงก์ และพบสุข ชำชอง. 2563. *การออกแบบนโยบายที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- ปิยะพงษ์ บุษบงก์. 2563. *ถอดรหัสนโยบายสาธารณะและการวางแผน: เครื่องมือวิเคราะห์ในศตวรรษที่ 21*. เชียงใหม่: โครงการผลิตตำรา วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มมส. และสถาบันนโยบายสาธารณะ มช.
- ปิยะพงษ์ บุษบงก์. 2560. *การวิเคราะห์นโยบายและการวางแผนแบบปรึกษาหารือ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คอมมอนบุ๊ก.
- ประโยชน์ ส่งกลิ่น. 2561. *นโยบายสาธารณะแนวการตีความ*. พิมพ์ครั้งที่ 2. มหาสารคาม: อภิชาติ การพิมพ์.
- พัชรีย์ สีโรรส. 2557. *พลวัตนโยบายสาธารณะ: จากรัฐ เอกชน สู่ประชาชน*. กรุงเทพฯ: คบไฟ.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. 2557. *นโยบายสาธารณะ*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- วรเดช จันทรศร. 2548. *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์, อีรพัฒน์ อังศุवाल และพัชรภา ตันตราจิน. 2558. *เปิดกล่องนโยบายสาธารณะ: หลากมุมในการศึกษานโยบายสาธารณะร่วมสมัย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศุภชัย ยาวะประภาส และปิยากร หวังมหารพ. 2552. *นโยบายสาธารณะไทย: กำเนิด พัฒนาการ และสถานภาพของศาสตร์*. กรุงเทพฯ: จุฑทอง.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. 2540. *นโยบายสาธารณะ: แนวคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ*. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- โสมรัตน์ จันทรรัตน์ และณัฐฉา ผ่องทวิ. 2561. *สร้าง Evidence-based Policy Community ด้วย Randomised Controlled Trial*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์.
- อนุสรณ์ ลีมนณี. 2558. *รัฐ สังคม และการเปลี่ยนแปลง: การพิจารณาในเชิงอำนาจ นโยบาย และเครือข่ายความสัมพันธ์*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สยามปริทัศน์.
- อัมพร อารังลักษณ์, บรรณาธิการ. 2556. *การบริหารปกครองสาธารณะ (Public governance): การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: โครงการตำรา คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Banerjee, A. V. and Duflo, E. 2011. *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*. New York: Public Affairs.
- Boossabong, P. 2017. "Policy Analysis in Thailand: Comparing the Role of Expert and Local Knowledge." *Journal of Comparative Policy Analysis*, 19(1): 173-183.

- Carmel, E. 2019. *Governance Analysis: Critical Enquiry at the Intersection of Politics, Policy and Society*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Cairney, P. 2020. *Understanding Public Policy: Theories and Issues*. 2nd Edition. London: Red Globe Press.
- Davies, J. 2011. *Challenging Governance Theory: From Networks to Hegemony*. Bristol: Policy Press.
- Dye, T. R., 1992, *Understanding Public Policy*, 10th ed. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Gil-Garcia, J. R., Pardo, T. A., Luna-Reyes, L. F, eds. 2018. *Policy Analytics, Modelling, and Informatics: Innovative Tools for Solving Complex Social Problems*. New York: Springer.
- Hadjiisky, M., Pal, L. A., and Christopher, W., eds. 2017. *Public Policy Transfer: Micro-Dynamics and Macro-Effects*. Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar, pp.1-26.
- Haynes, L., Goldacre, B. and Torgerson, D. 2012. *Test, Learn, Adapt: Developing Public Policy with Randomised Controlled Trials*. Cabinet Office.
- Hay, C. 2007. *Why We Hate Politics*. Cambridge: Polity Press.
- Heick, T. 2019. *The Cognitive Bias Codex: A Visual of 180+ Cognitive Biases*. TeachThought (Accessible online).
- Hill, M. and Hupe, P. 2002. *Implementing public policy*. London: Sage.
- Jessop, B. 2003. *Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony*. Lancaster: Department of Sociology, Lancaster University.
- Kahnemen, D. 2011. *Thinking, Fast and Slow*. London: Penguin books.
- Laothamatas, A. 1992. *Business Associations and the New Political Economy of Thailand: From Bureaucratic Polity to Liberal Corporatism*. New York: Routledge.

- Lasswell, H. 1971. *A Pre-View of Policy Sciences*. New York: American Elsevier.
- Lodge, M. 2007. "Comparative Public Policy". In Fischer, Frank, Miller, Gerald, and Sidney, Mara, eds. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton, London and New York: CRC Press, pp.273-288.
- Lopez, J. and Scott, J. 2000. *Social Structure*. Buckingham and Philadelphia: Open University Press.
- Marsh, D. and Smith, M. 2000. Understanding Policy Networks: towards a Dialectical Approach. *Political Studies*. 48(1): 4-21.
- Nam, I. 2015. *Democratizing Health Care: Welfare State Building in Korea and Thailand*. New York: Palgrave Macmillan.
- OECD. 2018. *Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World*. Paris: OECD.
- Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- Parsons, W. 2003. *Public Policy: An Introduction to the theory and practices of policy analysis*, 4th ed., Aldershot: Edward Elgar.
- Peters, B. G. 2015. *Advanced Introduction to Public Policy*. Cheltenham: Elgar.
- Peters, B. G. 2016. "Institutionalism and Public Policy". In Peters, B. Guy and Zittoun, Philippe, eds. *Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controversies and Perspectives*, London: Palgrave Macmillan, pp.57-72.
- Peters, B. G. and Zittoun, P. eds. 2016. *Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controversies and Perspectives*. London: Palgrave Macmillan.
- Pierson, P. 2010. *Dismantling the Welfare State?: Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierre J. and Peters B.G. 2005. *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. London: Palgrave Macmillan.

- Rhodes, R. A. 2006. "Policy Network Analysis". *The Oxford Handbook of Public Policy*, eds. M. Moran, M. Rein and R. Goodin. Oxford: Oxford University Press, 423-45.
- Sen, A. 1999. *Development as freedom*. New York: Oxford University Press.
- Simon, H A. 1946. The Proverbs of Administration, *Public Administration Review*. 6(1): 53-67.
- Smith, K. B. and Christopher W. L. 2017. *The Public Policy Theory Primer*. London: Routledge.
- Thaler, R. H. and Sunstein, C. R. 2008. *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*. London: Penguin Books.
- Weible, C. M. and Sabatier, P. A, eds. 2018. *Theories of the Policy Process*. 4th Edition. London: Routledge.



www.spp.cmu.ac.th



Address

Chiang Mai University School of Public Policy
155 Northern Science Park Building B, 3rd Floor
Mae Hia, Muang, Chiang Mai 50100
Thailand



Telephone

(+66) 98 815 3444



spp@cmu.ac.th
www.spp.cmu.ac.th

