



นโยบายศาสตร์เชิงวิพากษ์*

The Critical Policy Science

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ** Ruangvit Getsuwan

บทคัดย่อ

นโยบายศาสตร์เชิงวิพากษ์ (the critical policy science) เป็นการศึกษานโยบายสาธารณะ แนวใหม่ที่ได้รับอิทธิพลมาจากทฤษฎีวิพากษ์ (critical theory) โดยการนำของนักทฤษฎีนโยบายสาธารณะ เช่น จอห์น เอส ดรายเซ็ก (John S. Dryzek) ปีเตอร์ เดอเลออน (Peter deLeon) และแฟรงค์ ฟิชเชอร์ (Frank Fisher) ซึ่งได้นำทฤษฎีวิพากษ์มาวิพากษ์หลักเหตุผลและกระบวนการประชาธิปไตยในการวิเคราะห์นโยบายของกระแสหลัก และเสนอแนวทางใหม่ที่ใช้หลักเหตุผลที่กว้างกว่าและเป็นประชาธิปไตยมากกว่า ทำให้การศึกษานโยบายสาธารณะเปลี่ยนแปลงอย่างมากทั้งในแง่ญาณวิทยา (epistemology) และระเบียบวิธี (methodology) และทำให้เกิดขบวนการ (movements) และแนวทาง (approaches) ใหม่ ๆ ในการวิเคราะห์และผลักดันนโยบาย เช่น การวิเคราะห์นโยบายแบบถกแถลง (deliberative policy analysis) แนวทางการโต้แย้ง (argumentative turn) และนโยบายสาธารณะในชุมชน (public policy in the community) ส่งผลต่อเนื่องให้บทบาทและฐานะของนักวิเคราะห์นโยบายเปลี่ยนจากการวิเคราะห์นโยบายอย่างเดียวไปเป็นผู้อำนวยความสะดวก (facilitator) และผู้ไกล่เกลี่ย (mediator) และการเปลี่ยนแปลงในบริบทสากลนี้ส่งผลกระทบต่อการศึกษาและการปฏิบัติทางด้านนโยบายสาธารณะในประเทศไทยด้วยเช่นกัน

คำสำคัญ: นโยบายศาสตร์เชิงวิพากษ์ ประชาธิปไตยแบบถกแถลง การวิเคราะห์นโยบายแบบมีส่วนร่วมแนวทางการโต้แย้ง และนโยบายสาธารณะในชุมชน

* บทความนำเสนอในการประชุมวิชาการระดับชาติ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ประจำปี 2551 “การพัฒนาประเทศสู่การเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้” (Developing Thailand toward Knowledge Society) วันที่ 1 เมษายน 2551 ณ หอประชุมเฉลิมพระเกียรติ 6 รอบพระชนมพรรษา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ถนนเสรีไทย กรุงเทพฯ

** Ph.D., รองศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
85 ถนนสถลมารค ตำบลศรีโค อำเภวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี 34190
E-mail: getsuwan07@yahoo.com

Abstract

The critical policy science is the new approach of studying public policy influenced by critical theory and proposed by theorist of public policy like John S. Dryzek, Peter deLeon and Frank Fisher. The critical theory is applied to criticizing principles of rationality and democratization in analysis of mainstream policy, resulted in a much broader and more democratized principles of rationality. The approach leads to dramatically changes in study of public policy in terms of epistemology and methodology and new movement and approaches to analysis and policy initiative; for example, deliberative policy analysis, argumentative turn, and public policy in the community. In universal context this new approach shifts policy analyst's role and position from only analyzing policy to be a facilitator and a mediator and has an effect on studying and operating concerning public policy in Thailand.

Keywords: *Critical Policy Science, Deliberative Democracy, Participatory Policy Analysis, Argumentation Turn, Public Policy in the Community*

I. บทนำ

วิชานโยบายสาธารณะเติบโตมาจากแนวทางที่เรียกว่า “นโยบายศาสตร์” (the policy sciences) เมื่อกล่าวถึงเรื่องนี้มักยกย่องเพื่อเป็นเกียรติแก่ฮาโรลด์ ดี ลาสเวลล์ (Harold D. Lasswell) ในฐานะผู้ริเริ่มการศึกษานโยบายศาสตร์ ผลงานของเขาเกิดขึ้นช่วงทศวรรษ 1940 และ 1950 โดยเฉพาะข้อเขียนที่ชื่อ “The policy orientation” ที่เขียนร่วมกับแดเนียล เลอร์เนอร์ (Daniel Lerner) ในบทนำของหนังสือ “The Policy Sciences” เมื่อปี ค.ศ. 1951 เป็นงานที่ถือว่าลาสเวลล์เสนอให้จัดตั้งสาขาวิชานโยบายศาสตร์ ตามเจตนาของลาสเวลล์นั้น เขาต้องการสร้างสังคมศาสตร์ประยุกต์ (applied social science) เป็นสื่อกลางของการนำความรู้ไปใช้ทำความเข้าใจปัญหาที่ถกเถียงกันของสังคม เพื่อให้คน 3 กลุ่ม ได้แก่ นักวิชาการ ผู้มีอำนาจตัดสินใจ และประชาชนทั่วไป เห็นตรงกัน นอกจากนี้ ยังเป็นสาขาที่สอดคล้องกับหลักการและกระบวนการประชาธิปไตย ดังที่ลาสเวลล์ใช้คำว่า “นโยบายศาสตร์ของประชาธิปไตย” (policy sciences of democracy) ซึ่งหมายถึง การใช้ความรู้เพื่อปรับปรุงการปฏิบัติในระบอบประชาธิปไตย เช่น กรณี

การมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้เพื่อต่อต้านระบอบเผด็จการที่เกิดขึ้นช่วงสงครามโลก (deLeon, 2006, pp. 39-40)

อย่างไรก็ตาม หลังจากทิวชันนโยบายสาธารณะเติบโตเป็นสาขาวิชาอย่างเต็มตัวในทศวรรษ 1960-1970 แล้ว นับแต่นั้นมาการศึกษานโยบายสาธารณะกลับไปเน้นที่เทคนิคและเครื่องมือ โดยเฉพาะการศึกษาในแนวการวิเคราะห์นโยบาย (policy analysis) ซึ่งเป็นเพียงส่วนหนึ่งของนโยบายศาสตร์ เพราะเป็นการประยุกต์ใช้เครื่องมือและระเบียบวิธีของนโยบายศาสตร์ ปัญหาที่ตามมาจึงได้แก่ นโยบายศาสตร์ถูกครอบงำด้วยอคติของผู้เชี่ยวชาญ จนกระทั่งกลายเป็นนโยบายศาสตร์ของผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งเป็นอันตรายต่อสังคมเพราะอาจตกเป็นเครื่องมือของผู้นำเผด็จการ จนถูกจอห์น เอส ดรายเซ็ก (John S. Dryzek, 1990) ขนานนามว่าเป็น “นโยบายศาสตร์ของทรราช” (policy science of tyranny)

บทความนี้จะได้เสนอปัญหาของการศึกษานโยบายสาธารณะในวรรณกรรมสากล และข้อเสนอที่เป็นแนวทางใหม่ ๆ ในการศึกษานโยบายสาธารณะ ผลกระทบของนโยบายศาสตร์แนวใหม่ ผลกระทบของนโยบายศาสตร์แนวใหม่ต่อประเทศไทย ทิศทางการศึกษานโยบายสาธารณะแนวใหม่ในประเทศไทย และบทสรุป

II. ปัญหาของการศึกษานโยบายสาธารณะในวรรณกรรมสากล

ปัญหาของการศึกษานโยบายสาธารณะของโลก คือ รู้ไม่ลึกและไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง ซึ่งมีสาเหตุมาจากการศึกษานโยบายสาธารณะเดิมหรือที่เรียกว่า “กระแสหลัก” (mainstream) เป็นการวิเคราะห์นโยบายเชิงเหตุผล ตามหลักของตัวแบบเหตุผล (rational model) จัดเป็นเหตุผลเชิงอุปกรณ์ (instrumental rationality) หมายความว่าไม่ได้เป็นเหตุเป็นผลในตัวเอง แต่เป็นอุปกรณ์ที่จะบรรจุไปสู่เป้าหมายอื่น

ดรายเซ็ก (Dryzek, 1990, pp. 4-6) วิวิจารณ์เหตุผลเชิงอุปกรณ์ว่ามีจุดอ่อนหลายประการ ได้แก่ 1) ทำลายความเป็นมิตรและความหมายของความเป็นมนุษย์ เช่น การใช้การวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ (cost-benefit analysis) ตัดสินทางเลือกนโยบาย หรือใช้เทคนิควิเคราะห์ปัญหา หรือเทคนิคการพยากรณ์ทางเลือกหรือเทคนิคอื่น ๆ 2) ไม่เป็นประชาธิปไตย เพราะเป็นการคิดวิเคราะห์ของผู้เชี่ยวชาญไม่กี่คน 3) กัดความเป็นปัจเจกเอาไว้ บุคคลไม่สามารถแสดงเสรีภาพของตนเองออกมาได้ 4) มักเป็นวิธีที่ใช้ไม่ได้เมื่อเผชิญกับปัญหาสังคมที่ซับซ้อน 5) อาจดีเฉพาะแต่หลักการ ทว่าทำไม่ได้หรือเวลาทำจริงอาจกลายเป็นอย่างอื่น โดยเฉพาะการเป็นเครื่องมือของอำนาจ เช่น การวิเคราะห์นโยบายเชิงสหวิทยาการ ซึ่งเป็นหลักการที่ดี แต่พอเอาไปทำจริงมักกลายเป็นเครื่องมือของผู้ปกครองหรือไม่ก็ไม่สามารถวิเคราะห์ได้จริงอย่างที่ต้องการ และ 6) เป็นเครื่องมือและวิธีการที่ไม่เหมาะสมและไม่เกิดประโยชน์ เผยแพร่และสร้างการยอมรับโดย

ใช้วิธีครอบงำทางการเมือง

สาเหตุอีกประการหนึ่งมาจากด้านญาณวิทยา (epistemology) และระเบียบวิธี (methodology) กล่าวคือ การศึกษาแบบนโยบายสาธารณะกระแสหลักยึดปรัชญาปฏิฐานนิยมเชิงตรรก (logical positivism) ที่พยายามแยกความจริงกับค่านิยมออกจากกัน เพื่อสร้างองค์ความรู้ที่เป็นกลางหรือเป็นภววิสัย (objectivity) โดยการพิสูจน์ผิด (falsification) เพื่อหาข้อสรุปทั่วไป (generalization) อันเป็นวิธีการที่ล้ามาจากวิทยาศาสตร์ธรรมชาติและฟิสิกส์ เมื่อนำเอาหลักนี้มาใช้ในการศึกษาแบบนโยบาย แนวทางการศึกษาแบบกระแสหลักที่สำคัญจึงได้แก่ การวิจัยสำรวจ (survey research) หรือออกแบบกึ่งทดลอง (quasi-experimental design) การวิเคราะห์ถดถอยพหุ (multiple regression analysis) การศึกษาปัจจัยนำเข้าและผลผลิต (input-output studies) การวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ (cost-benefit analysis) การวิจัยเชิงปฏิบัติการ (operations research) ตัวแบบจำลองทางคณิตศาสตร์ (mathematical simulation models) และการวิเคราะห์ระบบ (systems model) เป้าหมายหลักของการศึกษาแบบนโยบายสาธารณะกระแสหลักก็เพื่อสะสมความรู้ (knowledge accumulation) จากการศึกษาระดับปัจเจก การศึกษาเช่นนี้แม้จะทำให้ง่ายต่อการวิเคราะห์นโยบายเพื่อวัดประสิทธิภาพและประสิทธิผล และใช้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลเป็นเครื่องมือของความสำเร็จทางการบริหารและการเมืองของนโยบาย แต่ก็ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง เพราะในความเป็นจริง นโยบายสาธารณะมีจุดมุ่งหมายหลายอย่าง และขัดแย้งกันเอง ยากที่จะนำจุดมุ่งหมายใดจุดมุ่งหมายหนึ่งแยกออกมาวัดได้ รวมทั้งยากที่จะแยกการศึกษาเชิงปัจเจกออกจากการศึกษาเชิงปทัสฐาน (Fischer, 1998, pp. 130-131)

ส่วนด้านองค์ความรู้นั้น การศึกษาแบบนโยบายสาธารณะแม้จะมีรากฐานมาจากทิศทางที่ลาสเวลล์กำหนดไว้ 3 ข้อ คือ 1) เป็นสหวิทยาการ (multidisciplinary) 2) เน้นบริบทและปัญหา (contextual and problem-oriented) และ 3) แสดงออกซึ่งปทัสฐานสังคม (explicitly normative) (deLeon and Overman, 1998, pp. 473-482) ในความเป็นจริง เมื่อเวลาผ่านไป การศึกษาแบบนโยบายก็ไม่สามารถหลอมรวมความรู้ให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้ โดยเฉพาะการเป็นสหวิทยาการของนโยบายศาสตร์นั้นยิ่งทำให้เกิดความสับสน เพราะนักรัฐศาสตร์และนักรัฐประศาสนศาสตร์ต้องก้าวลึกเข้าไปในพรมแดนของสาขาวิชาอื่นซึ่งตนไม่คุ้นเคย กลายเป็นพวกมือใหม่ในสาขาวิชาอื่น ขณะเดียวกันความเป็นเอกลักษณ์ดั้งเดิมของตนก็หายไป (Dye, 1975, pp. 284-285) ส่วนการเน้นบริบทและปัญหา ยิ่งทำให้เกิดการศึกษากกรณีศึกษา (case study) ซึ่งเริ่มมีมาตั้งแต่ทศวรรษ 1950 (Golembiewski, 1977, pp. 82-83) และยังคงเป็นแนวทางการศึกษาที่สำคัญจนกระทั่งปัจจุบัน การศึกษากกรณีศึกษาทำให้ยากต่อการสรุปองค์ความรู้ ขณะเดียวกันการสะท้อนถึงปทัสฐานของสังคมก็ยิ่งซับซ้อน เพราะปทัสฐานทางสังคมมีจำนวนมาก และยากต่อการตัดสินว่าปทัสฐานใดถูกต้อง ทำให้นโยบายสาธารณะเผชิญกับค่านิยมและหลักศีลธรรมที่ขัดแย้งกัน อย่างไรก็ตาม ในทศวรรษ 1980 การศึกษาแบบนโยบายสาธารณะก็เริ่มยอมรับ

กันว่าต้องมีค่านิยมและข้อเสนอแนะ (deLeon and Overman, 1998, pp. 473-482) ฉะนั้นประเด็นของการเสนอให้แยกข้อเท็จจริงกับค่านิยมออกจากกันในการศึกษานโยบายสาธารณะจึงเริ่มตกไปตั้งแต่ทศวรรษ 1980 เนื่องจากเห็นว่าจำเป็นต้องศึกษาทั้งเชิงประจักษ์และเชิงปทัสถาน (Fischer, 1990, p. 48)

III. ข้อเสนอที่เป็นแนวทางใหม่ ๆ ในการศึกษาโยบายสาธารณะ

นักวิชาการรุ่นใหม่เริ่มมีผลงานออกมาในทศวรรษ 1990 เรียกร้องให้นโยบายสาธารณะรู้สึกและมีความรู้ที่สอดคล้องกับความจริง โดยเฉพาะการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) เช่น เดอเลออน (deLeon, 1997, p. 70) กล่าวว่า

“ประการแรก นโยบายศาสตร์ควรสอดคล้องกับความเป็นจริงและรู้สึกยิ่งกว่าเดิม แม้ว่าอาจต้องแลกกับการใช้เหตุผลน้อยลง แนวทางใหม่นี้ คือ การสะท้อนความเป็นจริงและเอาใจใส่ต่อโลกทางการเมืองทั้งระดับจุลภาคและมหภาค ซึ่งเป็นจุดอ่อนที่สุดของการศึกษานโยบายในปัจจุบัน ประการที่สองที่สำคัญพอๆ กัน คือ ต้องเปลี่ยนนโยบายศาสตร์ให้มีความหมายเชิงบวกและมีความหมายตรงตามคำว่า “นโยบายศาสตร์ของประชาธิปไตย” (policy sciences of democracy) การทำตามแนวทางทั้งสองนี้ต้องย้อนไปดูสิ่งใหม่ที่มีอยู่ในกระบวนทัศน์นโยบายศาสตร์ดั้งเดิม และจะพบขบวนการที่เกิดขึ้นในสังคมศาสตร์ 2 อย่าง คือ ขบวนการหลังปฏิฐานนิยม (postpositivism) และการคิดเชิงวิพากษ์ (critical thinking) ขบวนการทั้งสองมีเนื้อหาซ้อนกัน กล่าวคือ ขบวนการหลังปฏิฐานนิยมเป็นปรัชญาของการหาความรู้ประเภทหนึ่งซึ่งมีทฤษฎีวิพากษ์ (critical theory) อยู่ therein แต่ความโดดเด่นของขบวนการทั้งสองจะปรากฏได้นั้นต้องมีรากฐานและได้รับการสนับสนุนจาก “การวิเคราะห์นโยบายแบบมีส่วนร่วม” (participatory policy analysis) และควรมีผลให้ประชาชนมีส่วนร่วมและประชาธิปไตยขยายตัวมากขึ้นตามนัยของความหมายของเดอ ท็อกเกอร์วิลล์ (De Tocquevillean sense of the word)”

ข้อเสนอของเดอเลออนนั้นต้องการให้นโยบายศาสตร์ย้อนไปสู่จุดตั้งต้นจากการเสนอของลาสเวลล์ นั่นคือ ให้เป็นนโยบายศาสตร์ของประชาธิปไตย ดรายเซ็ก (Drysek, 1990, pp. 121-129) ขยายความตรงนี้ได้ว่า การพัฒนาของนโยบายศาสตร์ตั้งแต่สมัยลาสเวลล์เป็นต้นมานั้นล้วนแต่ห่างจากจุดที่ลาสเวลล์เสนอ เพราะว่าหลังลาสเวลล์นั้นนโยบายศาสตร์กลายเป็นเครื่องมือรับใช้ผู้ปกครองซึ่งมักนำเอามากล่าวอ้างเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับนโยบาย จนเรียกได้ว่าเป็น “นโยบายศาสตร์ของทราชา” ต่อจากนั้นก็กลายเป็นนโยบายศาสตร์ของประชาธิปไตยเสรีนิยมที่ให้ความสำคัญกับผู้เชี่ยวชาญ จนกระทั่งผู้เชี่ยวชาญไม่กี่คนมีบทบาทขึ้นนำสังคม ซึ่งก็แทบไม่ต่างจากนโยบายศาสตร์ของทราชา เพราะผู้เชี่ยวชาญอาจกลายเป็นกลุ่มทราชาใหม่หรือไม่ก็รับใช้ทราชา

สำหรับในอนาคต ดราเยเช็กเห็นเหมือนกับเดอส์ล่องว่าควรพัฒนาไปสู่นโยบายศาสตร์ของประชาธิปไตยเช่นกัน

3.1 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงทิศทางการศึกษานโยบายสาธารณะ

อาจกล่าวได้ว่าปัจจัยหลัก ๆ ที่มีอิทธิพลทำให้ทิศทางการศึกษานโยบายสาธารณะเปลี่ยนแปลงในปัจจุบันมี 3 ปัจจัย ได้แก่

3.1.1 ปรัชญา ปรัชญาที่มีผลอย่างมากต่อการศึกษาสังคมศาสตร์ คือ แนวคิดเชิงวิพากษ์ (critical thinking) โดยเฉพาะแนวคิดของเจอร์เกน ฮาเบอร์มาส (Jurgen Habermas) ซึ่งเป็นปรัชญาที่มีผลต่อญาณวิทยาในทางสังคมศาสตร์ แนวคิดเชิงวิพากษ์เริ่มมาจากการวิพากษ์ทฤษฎีมาร์กซิสต์ และทุนนิยมก้าวหน้า ในที่สุดก็เป็นการวิพากษ์สังคมศาสตร์ เนื่องจากสังคมศาสตร์ถือกำเนิดมาพร้อมกับการเปลี่ยนไปสู่สังคมใหม่และการเกิดทุนนิยมอุตสาหกรรม ข้อสำคัญ คือ ได้รับอิทธิพลจากหลักวิทยาศาสตร์ เป็นผลให้เกิดการแยกข้อเท็จจริงกับค่านิยมออกจากการศึกษา ซึ่งตรงนี้เองที่นักทฤษฎีวิพากษ์เห็นว่าเป็นต้นตอที่ทำให้ความรู้ทางสังคมบิดเบือน เนื่องจากการติดยึดกับเครื่องมือและเทคนิคมากกว่าความเป็นมนุษย์ (Morrow and Brown, 1994, 3-5) หลักของฮาเบอร์มาส คือ เหตุผลมีหลายอย่าง เหตุผลที่อ้างตามหลักวิทยาศาสตร์ที่ผู้เชี่ยวชาญใช้นั้น เป็นเหตุผลของคนส่วนน้อย และทำให้คนทั้งหมดเข้าถึงเหตุผลได้ไม่เท่ากัน กลายเป็นผู้อยู่สูงและอยู่ต่ำ และครอบงำกันได้ เพราะผู้เชี่ยวชาญอาจใช้เหตุผลสร้างอำนาจและกีดกันคนอื่นไม่ให้เข้าถึงเหตุผล ทั้งที่ความจริงมนุษย์มีเหตุผลและสามารถเข้าถึงเหตุผลได้ด้วยกัน หากมีข้อมูลเพียงพอด้วยเหตุนี้ เขาจึงเสนอเหตุผลเชิงวาทกรรม (discourse rationality) หรือเหตุผลเชิงสื่อสาร (communicative rationality) หมายความว่าให้คนเท่ากัน มีโอกาสสื่อสารกันและเข้าใจซึ่งกันและกัน ซึ่งเขาเรียกว่า “โครงสร้างการสื่อสารเชิงอัตวิสัยระหว่างกัน” (intersubjective structure of communication) โดยเปิดเวทีสื่อสารสองทางให้คนเข้าถึงข้อมูลและมีการถกแถลงกัน (Bohman, 2004, p. 198) หลักของฮาเบอร์มาสนี้เป็นหลักสำคัญที่มีผลต่อการศึกษานโยบายสาธารณะแนวใหม่ เพราะถูกนำไปใช้หักล้างเหตุผลของผู้เชี่ยวชาญซึ่งเป็นเหตุผลเชิงอุปกรณ์ และฝ่ายวิพากษ์ อ้างว่าสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

3.1.2 ญาณวิทยา ด้านญาณวิทยาหรือปรัชญาในการแสวงหาความรู้ นั้น สมัยใหม่นับตั้งแต่ทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา เกิดแนวคิดหลังปฏิฐานนิยม (postpositivism) ซึ่งมีหลักสำคัญที่สุด คือ เปลี่ยนจากการพิสูจน์ความจริงแบบ ๆ มาเป็นการเข้าใจแง่มุมต่าง ๆ ของมนุษย์อย่างกว้างขวาง เพราะแนวคิดหลังปฏิฐานนิยมมองว่าความรู้เป็นความเชื่อที่ยอมรับกัน (accepted belief) มากกว่าที่จะเชื่อว่าความรู้เป็นความจริงที่พิสูจน์แล้ว (proof) ทั้งนี้เนื่องจากความรู้ในทางสังคมศาสตร์เป็นความรู้ที่มีหลายมุมมอง และยากที่จะยืนยันได้ว่ามุมมองใดจะจริงแท้กว่ากัน การเปลี่ยนแปลงทางญาณวิทยานี้เป็นผลให้การศึกษานโยบายเปลี่ยนจากการพิสูจน์มาเป็นการ

แปลความ (interpretive) เพื่อทำความเข้าใจ เช่น เรื่องนโยบายสาธารณะที่จริงนั้นเป็นเรื่องที่คนถกเถียงกันว่ารัฐบาลควรจะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับสังคมและหาทางแก้ไขปัญหให้กับสังคมมากน้อยเพียงใด และกรอบของการมองของแต่ละคนก็ไม่เหมือนกัน ฉะนั้น การทำความเข้าใจนโยบายสาธารณะจึงต้องเข้าใจกรอบการมองของเขา หรือรับฟังการโต้แย้งของแต่ละฝ่ายหรือหาทางพิสูจน์หลักฐานว่าน้ำหนักความคิดเห็นของฝ่ายใดน่ารับฟังมากกว่ากัน ไม่ใช่ไปพิสูจน์โดยอาศัยเทคนิคเชิงปริมาณว่าควรสนใจปัญหาใด หรือทางเลือกของนโยบายใดดีกว่ากัน เนื่องจากวิธีการดั้งเดิมของกระแสหลักนั้นให้ข้อมูลความจริงไม่เพียงพอและอาจนำไปสู่การแก้ไขปัญหาคิด ๆ ได้ (Fischer, 1998, pp. 133-135)

3.1.2 ปรากฏการณ์ทางสังคม ปรากฏการณ์ทางสังคมสมัยใหม่เป็นบริบทของการศึกษานโยบายสาธารณะ เมื่อปรากฏการณ์ทางสังคมเปลี่ยนแปลง ย่อมส่งผลให้การศึกษานโยบายสาธารณะเปลี่ยนไปด้วย นักวิชาการบางคนเสนอว่าปรากฏการณ์ที่สำคัญ ได้แก่ การเกิดเครือข่ายทางสังคม (social networks) ซึ่งเป็นผลมาจากการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เครือข่ายทางสังคมนี้สะท้อนให้เห็นเงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงทางด้านนโยบาย 3 ประการ คือ (Hajer and Wagenaar, 2003; cited in deLeon, 2006, p. 50)

1) นโยบายสาธารณะสมัยใหม่ไม่ได้เกิดจากองค์การตามหน้าที่ เช่น นโยบายกระทรวงพาณิชย์ นโยบายกระทรวงศึกษาธิการ แต่เกิดตามเครือข่ายประเด็น (issue networks) เช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีหน่วยงานเกี่ยวข้องจำนวนมากและหลายระดับ ทั้งส่วนกลางและท้องถิ่น รวมทั้งองค์การภาคเอกชนและมูลนิธิอาสาสมัคร

2) นโยบายสาธารณะสมัยใหม่ต้องอธิบายตามทิศทางของประชาธิปไตยหรือขยายความเป็นประชาธิปไตยออกไป (expansive democracy) ส่วนที่แสดงออกเป็นรูปธรรม คือ การขยายการมีส่วนร่วม ซึ่งต่างจากอดีตที่เป็นนโยบายศาสตร์ของพระราช

3) นโยบายสาธารณะสมัยใหม่ต้องผสมกลมกลืนกับทิศทางการกระจายอำนาจ (decentralization) เข้ากับการบริหารสมัยใหม่ที่เรียกว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” (new public management) ขณะเดียวกันการกระจายอำนาจก็เป็นหัวข้อหนึ่งของ “การวิเคราะห์นโยบายแบบมีส่วนร่วม” (participatory policy analysis) ด้วย

สรุปได้ว่าปรากฏการณ์ทางสังคมใหม่ ๆ ที่มีผลต่อการศึกษานโยบายสาธารณะ คือ การเกิดเครือข่ายตามประเด็น การขยายการมีส่วนร่วม และผนวกการกระจายอำนาจเข้ากับเทคนิคใหม่ ๆ ทางการบริหารและการวิเคราะห์นโยบาย

3.2 ข้อเสนอใหม่ ๆ ในการศึกษา นโยบายสาธารณะในปัจจุบัน

กระบวนการทางความคิดและสังคมข้างต้นเป็นผลให้เกิดข้อเสนอใหม่ ๆ ในการศึกษา นโยบาย

สาธารณะในปัจจุบัน ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 3 ด้าน คือ

3.2.1 ด้านญาณวิทยา มีแนวโน้มว่าการศึกษานโยบายสาธารณะสมัยใหม่จะหันไปหาแนวทางหลังปฏิฐานนิยม (postpositivist orientation) แต่ขณะเดียวกันก็เป็นไปอย่างสัมพัทธ์ (relativism) กล่าวคือ นักวิชาการกลุ่มหนึ่ง เช่น ฟิชเชอร์ (Fischer, 2003) ดรายแซ็ก (Dryzek, 1999, 2000) บรันเนอร์ (Brunner, 1991) ฮาเจอร์ และเวเจนาเออร์ (Hajer and Wagenaar, 1993, 2003) พยายามชี้ให้เห็นถึงความล้มเหลวของแนวทางปฏิฐานนิยมหรือปฏิฐานนิยมเชิงตรรก และเสนอให้ใช้แนวทางใหม่ที่อาศัยแนวทางแปลความ (interpretive) อย่างไรก็ตาม การหันไปหาแนวทางปฏิฐานนิยมนี้ยึดหลักสัมพัทธ์มากขึ้น ได้แก่ การถือหลักว่าจะใช้ศึกษาและวิเคราะห์นโยบาย แนวใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัย คือ ปัญหา นโยบายและบริบทของนโยบาย การเลือกแนวทางการศึกษาไม่ได้ขึ้นอยู่กับความชอบของผู้ศึกษาอย่างเดียว หากทำเช่นนั้นก็จะตกอยู่ใต้อิทธิพลของเครื่องมือ (law of instrument) ดังที่อับราฮัม แคมเพลน (Abraham Kaplan) เคยเปรียบไว้ว่า เหมือนถือค้อนในมือทุกคน เสร็จแล้วมองโลกทั้งหมดเป็นตะปูเหมือนกันหมด ซึ่งเป็นสูตรสำเร็จและเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ นอกจากนี้ แนวทางการศึกษาตามหลักปฏิฐานนิยมและหลังปฏิฐานนิยมยังอาจเสริมซึ่งกันและกันให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นด้วย ดังเห็นได้จากงานวิจัยสมัยใหม่ที่นิยมเสนอให้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสม (mixed methods approaches) มากขึ้น (Cresswell, 2003) เช่น การวิเคราะห์สังคมเครือข่ายและเครือข่ายนโยบาย เป็นต้น

3.2.2 ด้านสำนักคิดใหม่ การศึกษานโยบายสาธารณะในปัจจุบันเกิดสำนักคิดใหม่นอกเหนือไปจากสำนักกระแสหลักที่ยึดตัวแบบเหตุผลและวิเคราะห์เชิงเหตุผลที่มีอยู่เดิม เวย์น พาร์สันส์ (Wayne Parsons, 1995, pp. 434-455) สรุปไว้ว่ามี 5 สำนัก ได้แก่

1) สำนักเหตุผลนิยมเชิงวิพากษ์ (critical rationalist school) สำนักนี้จัดได้ว่าเป็นนักคิดที่ต้องการปรับแก้หลักเหตุผลให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น เช่น อมีไต เอ็ตซิโลนี (Amitai Etzioni) เน้นเหตุผลและการตัดสินใจของชุมชน โดยถือว่าชุมชนเป็นรากฐานที่สำคัญที่สุดของนโยบาย หรือ เยเฮซเกล ดรอร์ (Yehzekel Dror) เสนอให้นำสิ่งที่อยู่เหนือเหตุผล ได้แก่ ความรู้และประสบการณ์ของคนมาใช้ในการวิเคราะห์นโยบาย

2) สำนักสังคมนิยมทางการเมือง (political realist school) สำนักนี้ถือว่า “การเมือง” คือ หัวใจของนโยบายและเป็นสิ่งที่อยู่เบื้องหลังทุกอย่างของนโยบาย นักคิดที่สำคัญ เช่น ชาลส์ ลินด์บลอม (Charles Lindblom) และอารอน วิลดาฟสกี (Aaron Wildavsky)

3) สำนักพิสูจน์หลักฐาน (forensic school) สำนักนี้ให้หันกลับไปวิเคราะห์การโต้แย้งในนโยบาย (argumentative turn) โดยแสวงหาหลักฐานและข้ออ้าง เพื่อทำความเข้าใจรอบความคิดของแต่ละฝ่าย เพื่อหาข้อยุติของปัญหาที่โต้แย้งกัน นักคิดที่สำคัญ เช่น มาร์ติน เรน (Martin Rein) เดวิด ซี ปาร์ริส (David C. Paris) และวิลเลียม ดันน์ (William Dunn)

4) สำนักทฤษฎีวิพากษ์ (critical theory) สำนักนี้ได้รับอิทธิพลจากกระแสประชาธิปไตย ต้องการให้การศึกษาระดับนโยบายเป็นไปอย่างเปิดกว้าง ซึ่งเป็นพื้นฐานของการวิเคราะห์นโยบายแบบมีส่วนร่วม (participatory policy analysis) นักคิดที่สำคัญในสำนักนี้ ได้แก่ ฮาร์โรลด์ ลาสเวลล์ (Harold Lasswell) และจอห์น เอส. ดรายเซ็ก (John S. Dryzek)

5) สำนักการจัดการนิยม (school of managerialism) สำนักนี้ถือว่านโยบายสาธารณะเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยเฉพาะการเป็นเครื่องมือในการปฏิรูปภาครัฐ นักคิดที่สำคัญ เช่น จอห์น สจ๊วต (John Stewart) โอเวน อี. ฮิวส์ (Owen E. Hughes)

3.2.3 ด้านประชาธิปไตย (democratic theme) ซึ่งเป็นหัวใจของนโยบายศาสตร์ ตั้งแต่สมัยลาสเวลล์ ได้รับความสนใจและรื้อฟื้นขึ้นมาใหม่ โดยมีแนวทางและระเบียบวิธีที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ได้แก่ การวิเคราะห์นโยบายแบบมีส่วนร่วม (participatory policy analysis) หรือเรียกย่อ ๆ ว่า “PPA” หรือ บางครั้งก็เรียกว่า “ประชาธิปไตยแบบถกแถลง” (deliberative democracy) หรือ “ประชาธิปไตยแบบวาทกรรม” (discourse democracy)¹ นักวิชาการหลายคนพยายามสร้างมิติใหม่ว่าการถกแถลงและการมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการสำคัญของการกำหนดนโยบาย ทำให้การพัฒนาทักษะนักวิเคราะห์นโยบายแตกต่างไปจากเดิม เพราะต้องปรับความชำนาญทางเทคนิคและสร้างแผนเฉพาะที่เหมาะสมกับสถานการณ์ แต่การถกแถลงและการมีส่วนร่วมก็มีประสบปัญหาหลายอย่าง ซึ่งต้องการการศึกษาวิจัยอีกมาก เช่น (Elter, 1998, p. 9)

1) จะมกลไกเชิงสถาบันอะไรที่ทำให้มั่นใจได้ว่าการตกลงกันตามกระบวนการถกแถลงนั้น เกิดจากการโต้แย้ง ไม่ใช่เกิดการชักจูงของคนในหรือคนนอก

2) การอภิปรายและการออกเสียงหลังอภิปรายสามารถเกิดได้ทั้งที่ในส่วนตัวและสาธารณะ มีการเฝ้าจับตามองที่สามารถเกิดขึ้นทั้งสองที่และมีคุณสมบัติเช่นใด ทั้งในแง่ความจริงและเชิงปทัสฐาน

3) การถกแถลงกับความเป็นประชาธิปไตยเป็นอิสระจากกันมากน้อยแค่ไหน การวิเคราะห์แนวคิดประชาธิปไตยจะแสดงให้เห็นถึงหลักการพื้นฐานที่อยู่ในการถกแถลงหรือไม่ หรือกลับกันว่า

¹ ทั้ง 3 คำนี้มีความหมายใกล้เคียงกัน ประชาธิปไตยแบบถกแถลง หมายถึง การให้คนระดับล่างที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายมีโอกาสได้พูดอย่างเสรีและเท่าเทียมกัน เพื่อให้ผู้กำหนดนโยบายได้รับทราบข้อเท็จจริงอีกด้านหนึ่งอย่างรอบคอบ หรือรับฟังเพื่อนำไปกำหนดเป็นนโยบาย การถกแถลงเป็นการมีส่วนร่วมระดับสูงสุดของบรรดาการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย เพราะความเห็นของผู้พูดมีผลต่อนโยบาย จนกลายเป็นประชาธิปไตยที่เป็นรูปธรรม คือ มีผลต่อประชาชนโดยตรง หรือเรียกง่าย ๆ ว่า “ประชาธิปไตยกินได้” ส่วนวาทกรรม หมายถึง คำพูดและภาษาพูด ในความหมายว่าประชาชนระดับล่างได้มีโอกาสได้พูด ฝ่ายรัฐบาลหรือผู้ตัดสินใจเป็นฝ่ายฟังบ้าง ขณะเดียวกัน ก็ต้องสร้างเวทีสาธารณะให้ทุกคนได้มีโอกาสพูด เพื่อดึงทุกคนมาสู่ “ที่แจ้ง” และลด “ความลับ” หรือ “ความดำมืด” ในนโยบาย

ต้องวิเคราะห์แนวความคิดการถกแถลงก่อนเพื่อแสดงให้เห็นถึงหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตย

4) การเข้าถึงกระบวนการถกแถลงอย่างเท่าเทียมกับการกระจายรายได้มีความสัมพันธ์กันอย่างไร ความเท่าเทียมกันในการถกแถลงเป็นตัวกำหนดรายได้ระดับต่ำหรือระดับสูง หรือทั้งสองระดับ

5) ความไม่เท่าเทียมกันทางการศึกษา ด้านข้อมูลและด้านความผูกพันเป็นตัวคุกคามประชาธิปไตยแบบถกแถลงหรือไม่ การถกแถลงก่อให้เกิดผลดีเสมอไปหรือไม่ ในเมื่อการถกแถลงเกิดขึ้นภายใต้ผู้นำที่รู้ดีกว่าคนอื่นและสนใจปัญหามากกว่าคนอื่น

สาเหตุหนึ่งที่ทำให้การวิเคราะห์นโยบายแบบมีส่วนร่วมมีความสำคัญ เพราะกระแสกระจายอำนาจเป็นกระแสทางการเมืองของโลก ในวรรณกรรมต่าง ๆ ทางรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์และการจัดการภาครัฐกำลังกล่าวถึงการสละอำนาจ (devolution) ของรัฐบาลให้ท้องถิ่น แนวคิดของการใช้อำนาจของส่วนกลางกลายเป็นแนวคิดที่ล้าสมัยและไม่มีประสิทธิภาพ เมื่อแนวโน้มเป็นเช่นนั้นนโยบายศาสตร์สมัยใหม่ในแง่ต่าง ๆ โดยเฉพาะการวิเคราะห์นโยบายแบบมีส่วนร่วมและทฤษฎีเครือข่ายนโยบาย จึงเป็นเรื่องสำคัญและกลายเป็นประเด็นที่สนใจ ตัวอย่างเช่น ทำอย่างไรจึงจะทำให้ท้องถิ่นเกิดความพร้อมรับผิดชอบสาธารณะ (public accountability) นอกเหนือจากความรับผิดชอบต่อหน้าที่ (responsibility) หรือทำอย่างไรจึงจะทำให้ชุมชนมีอำนาจเป็นของตัวเอง (empowerment)

ปัจจุบันการวิเคราะห์นโยบายแบบมีส่วนร่วมมีบทบาทมากในการวิเคราะห์นโยบายระดับชุมชน ซึ่งเป็นนโยบายที่เริ่มต้นมาจากฐานราก โดยเฉพาะแนวคิดในการพัฒนาจากระดับล่าง (development from below) หรือการสร้างจากฐานล่าง (building from below) โดยกระบวนการริเริ่มเข้ามาแสดงความคิดเห็น พัฒนาทักษะ สร้างการตระหนักรู้ เรียนรู้จากการกระทำ จัดองค์การ ซึ่งเป็นพื้นฐานของทุนมนุษย์และทุนทางสังคมของชุมชน (human and social capital) (Taylor, 2003, pp. 158-159)

แต่เมื่อมองอีกด้านหนึ่ง การมีส่วนร่วมของชุมชนก็อาจมีผลเสีย นักรัฐศาสตร์ไม่ได้เห็นด้วยกันทุกคนว่าการมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดประชาธิปไตยที่เข้มแข็งเสมอไป เพราะอาจถูกครอบงำจากการมีส่วนร่วมน้อย หรือแม้แต่มีระดับที่มีการมีส่วนร่วมมาก เสี่ยงส่วนใหญ่ก็อาจชักนำไปในทางที่ผิดได้ จุดที่ต้องระวังจึงได้แก่ การสร้างความสมดุลทั้งทางด้านปริมาณ (quantity) คุณภาพ (quality) และความเสมอภาค (equality) (Macedo, et al., 2005, pp. 8-19) กระนั้นนักรัฐศาสตร์เกือบทั้งหมดเห็นตรงกันว่าการมีส่วนร่วมเป็นสิ่งที่สามารถปรับปรุงได้ หากสามารถปรับความคิดในเชิงอุดมคติให้สอดคล้องกับความเป็นจริง ไม่มีใครต่อต้านหลักการของการมีส่วนร่วม แต่ต้องการชี้ให้เห็นว่าการปฏิบัติในความเป็นจริงอาจแตกต่างไปจากอุดมคติ ยกตัวอย่าง เช่น การมีส่วนร่วมอาจช่วยสนับสนุนประชาธิปไตย สร้างความไว้วางใจ เพิ่มความโปร่งใส

ความพร้อมรับผิด สร้างความชอบธรรม สร้างความเข้าใจร่วมกันและเกิดความยุติธรรม แต่ขณะเดียวกันก็อาจไม่มีประสิทธิภาพ ใช้เวลามาก เสียเงินทอง ไม่มองความเป็นจริง และเกิดการเล่นการเมืองกันมากเกินไป (Callahan, 2006, pp. 223-224)

อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมเป็นหลักการสำคัญ ซึ่งในปัจจุบันการปฏิรูปการบริหารภาครัฐในประเทศที่พัฒนาแล้วกำหนดให้การมีส่วนร่วมของพลเมือง (citizen participation) เป็นเป้าหมายของการปรับปรุงผลลัพธ์ของการปฏิรูปร่วมกับเป้าหมายและตัวชี้วัดอื่นอีกสองตัว ได้แก่ การปรับปรุงผลการปฏิบัติงาน (performances) และความพร้อมรับผิด (accountability) (Callahan, 2006, pp. 216-223) ส่วนกรณีที่มีความคิดเห็นและผลประโยชน์แตกต่างกันในขณะที่มีส่วนร่วมนั้นเป็นเรื่องธรรมดา ในแง่การเมืองอาจก่อให้เกิดความขัดแย้ง ซึ่งต้องแก้ไขโดยการประนีประนอมและปรองดอง แต่สำหรับตามหลักการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะเชิงวาทกรรมและการถกเถียงจะเน้นให้วางกรอบใหม่ (reframing) โดยย้อนกลับไปดูประเด็นที่ถกเถียงกันในนโยบายสาธารณะ ซึ่งมักพบว่ามีที่มาจากแนวคิดในการกำหนดนโยบายที่แตกต่างกัน การให้ข้อมูลเช่นนี้เป็นหน้าที่ใหม่ ๆ ของการวิเคราะห์นโยบาย (Fisher, 2003) นอกจากนี้ ยังสามารถใช้เทคนิคอื่น ๆ เพื่อสร้างอำนาจให้แก่ชุมชนและทำให้เกิดการตกลงกันในชุมชนได้อีก เช่น การปรับปรุงสภาพแวดล้อมทางกายภาพของชุมชน การเปลี่ยนส่วนผสมของประชากรที่ตกลงกันให้คละคล้ากัน การสร้างชุมชนให้สามารถเข้าถึงกันและกันได้ง่าย เป็นต้น (Taylor, 2003, pp. 140-159) ถึงกระนั้น นักวิชาการส่วนใหญ่ก็มองว่าการวิเคราะห์นโยบายแบบมีส่วนร่วมนี้มีบทบาทเข้ามาเสริมการวิเคราะห์นโยบายกระแสหลักมากกว่าจะเข้ามาแทนที่ โดยเฉพาะเป็นการริเริ่มนโยบายจากล่างขึ้นบน เพราะการเข้ามาแทนที่การวิเคราะห์นโยบายเชิงเหตุผลทั้งหมดโดยสิ้นเชิงนั้นเป็นเรื่องยาก เนื่องจากจุดอ่อนของการมีส่วนร่วมดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

IV. ผลกระทบของนโยบายศาสตร์แนวใหม่

ตั้งแต่ทศวรรษ 1980 และ 1990 เป็นต้นมา นโยบายศาสตร์แนวใหม่เริ่มแพร่หลายในยุโรปและแพร่ไปทั่วโลก ทำให้เกิดองค์ความรู้ใหม่ การประยุกต์ใช้ใหม่ และการเปลี่ยนบทบาทนักวิเคราะห์นโยบายใหม่ ดังนี้

4.1 องค์ความรู้ใหม่

ฮาเจอร์ และเวเจนนาเออร์ (Hajer and Wagenaar, 2003, pp. 1-23) ลำดับปรากฏการณ์ที่ทำให้เกิดองค์ความรู้ของนโยบายศาสตร์แนวใหม่เอาไว้เป็น 5 ประเด็น คือ

4.1.1 เกิดการปกครองแนวใหม่ การปกครองแนวใหม่ที่เรียกว่า “governance” นั้นเป็นศัพท์ทางนโยบายสาธารณะ ซึ่งมีความหมายเริ่มแรกว่าหากจะนำนโยบายไปปฏิบัติให้ได้ผลแล้วต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมด้วย ฉะนั้น จึงต้องมีส่วนประกอบที่สำคัญเพื่อเป็นหลักประกันว่า

ประชาชนจะได้มีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายได้จริง เช่น การมีโอกาสได้แสดงความคิดเห็นอย่างเสรี การมีเครือข่ายความร่วมมืออย่างไม่เป็นทางการ ดังที่สะท้อนออกมาเป็นศัพท์แสงใหม่ ๆ ในวงวิชาการ เช่น สมรรถนะของสถาบัน (institutional capacity) เครือข่าย (networks) ความซับซ้อน (complexity) ความไว้วางใจกัน (trust) การถกแถลง (deliberation) การพึ่งพาอาศัยกัน (interdependence) เป็นต้น การเกิดการปกครองแนวใหม่จึงทำให้การวิเคราะห์นโยบายเปลี่ยนไป และในทางปฏิบัติจริงก็เกิดวิธีการใหม่ ๆ ตามไปด้วย เช่น รัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา ใช้วิธีการสานเสวนาเพื่อสร้างความร่วมมือร่วมใจ (collaborative dialogues) เพื่อแก้ปัญหาการจัดการน้ำ หรือสหภาพยุโรปได้สร้างเครือข่ายนโยบายอย่างไม่เป็นทางการเพื่อพัฒนานโยบายสาธารณะร่วมกัน ตลอดจนเป็นที่รู้กันมากขึ้นว่าเครือข่ายของนักบริหารภาครัฐ นักวิทยาศาสตร์ ผู้เชี่ยวชาญ และองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการกำหนดนโยบายและทำงานทางสังคม และช่วยลดความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจากปัญหา ขั้นตอนการบังคับบัญชาของระบบราชการ

4.1.2 เกิดการตรวจสอบคุณลักษณะการปกครองแนวใหม่แบบแปลความ การปกครองแนวใหม่ที่เรียกว่า “governance” ดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงโลก และสร้างความจริงใหม่ ๆ ซึ่งมีผลกระทบต่อการศึกษานโยบายสาธารณะ เพราะคนทั่วไปกำลังจ้องดูว่าเกิดผลดีอะไรหรือมีอะไรใหม่บ้าง โดยเฉพาะประเด็นการลดอำนาจรัฐ ส่วนใหญ่อธิบายกระบวนการเปลี่ยนแปลงกว้าง ๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงทางสังคมระดับมหภาค หรือการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี นักวิชาการทางด้านนโยบายสาธารณะจึงเริ่มมีเจาะลึกลงไปในเรื่องละเอียดที่เป็นคุณลักษณะของการปกครองแนวใหม่มากขึ้น โดยเฉพาะเรื่องสังคมเครือข่าย (network society) ซึ่งเป็นคุณลักษณะที่เด่นที่สุดและเป็นเรื่องที่ท้าทายการศึกษานโยบายสาธารณะ เพราะการปกครองแนวใหม่เน้นการสร้างจากฐานข้างล่าง การศึกษานโยบายสาธารณะจึงต้องเกิดแนวคิดและวิธีการวิเคราะห์นโยบายจากข้างล่างด้วย ด้วยเหตุนี้แนวทางการวิเคราะห์นโยบายใหม่จึงเกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย เช่น กรณีการวิเคราะห์นโยบายในชุมชน เป็นต้น ยิ่งกว่านั้นเครือข่ายยังมีลักษณะพลวัต และเป็นที่มาของอำนาจแนวใหม่ และมีผลกระทบต่อกำหนดยุทธศาสตร์และการเมือง อย่างไรก็ตาม เครือข่ายไม่ใช่สถาบันตายตัว การศึกษาเครือข่ายโดยวิธีการวิจัยเชิงประจักษ์จึงทำได้ยาก เช่น การศึกษาตัวแสดง ความเคลื่อนไหว วิธีการกำหนดกรอบความคิด ความขัดแย้งและเรื่องอื่น ๆ ฉะนั้น จำเป็นต้องนำแนวทางใหม่ ๆ มาใช้ เช่น การวิเคราะห์แบบแปลความ (interpretative analysis) ซึ่งนักวิชาการหลายคนเห็นว่าแนวทางใหม่นี้มีความตรงประเด็นมากกว่าการศึกษาตามแนวทางกระแสหลัก แต่ก็มีความถูกต้องที่เป็นมุมมองของผู้ศึกษามากกว่าจะสามารถสรุปได้เป็นทฤษฎีทั่วไป

4.1.3 เกิดประเด็นการวิเคราะห์นโยบายแนวใหม่ การเกิดสังคมเครือข่ายมีผลกระทบต่อการศึกษานโยบายสาธารณะโดยตรง 5 ประการ คือ 1) เกิดพื้นที่การเมืองใหม่ 2) การเมืองและการกำหนดนโยบายเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขที่ไม่แน่นอนอย่างมาก เพราะยากที่จะหาผลสรุปของ

การตัดสินใจได้ง่าย ๆ 3) การทำความเข้าใจสังคมเครือข่ายจะทำให้ความรู้เดิมเปลี่ยนไป เพราะต้องยอมรับความสำคัญของความแตกต่างมากขึ้น เพราะเครือข่ายมีความซับซ้อนทางวัฒนธรรมและมีปัญหาที่แตกต่างกัน 4) การวิเคราะห์นโยบายแนวใหม่ต้องยอมรับหลักการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน เพราะการแก้ปัญหาหนึ่งนโยบายย่อมมีผลกระทบต่อกันและกัน การจะให้ผู้ใดผู้หนึ่งชนะและได้ไปทั้งหมดนั้น ไม่อาจทำได้อีกต่อไป และ 5) การวิเคราะห์นโยบายแนวใหม่ถือหลักพลวัตของความไว้วางใจและเอกลักษณ์ หมายความว่าสมัยก่อนการกำหนดนโยบายอาศัยความไว้วางใจและความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อสถาบันการเมือง ปัจจุบันเป็นยุคการเมืองแนวใหม่ (new politics) ซึ่งถือว่าจะต้องมีความร่วมมือร่วมใจกันก่อน ความไว้วางใจและความเชื่อมั่นจึงจะตามมา และถือว่าเป็นเอกลักษณ์ที่ความร่วมมือร่วมใจของชุมชนแต่ละแห่งอาจสร้างความไว้วางใจและความเชื่อมั่นต่างกัน

4.1.4 การวิเคราะห์นโยบายแนวใหม่มุ่งไปสู่การวิเคราะห์นโยบายแบบถกแถลง การวิเคราะห์นโยบายแนวใหม่จึงมุ่งไปสู่การวิเคราะห์นโยบายแบบถกแถลงมากขึ้น นอกจากด้านญาณวิทยาจะเปลี่ยนจากปฏิฐานนิยมเชิงตรรกะไปสู่หลังปฏิฐานนิยม และด้านระเบียบวิธีการศึกษาเปลี่ยนไปเป็นการวิเคราะห์แบบแปลความมากขึ้นแล้ว ด้านแนวทางการวิเคราะห์นโยบายก็เปลี่ยนไปด้วย โดยมุ่งไปสู่การวิเคราะห์นโยบายแบบถกแถลง หรือแนวทางการโต้แย้ง (argumentative turn) ซึ่งไม่ได้แยกค่านิยมกับข้อเท็จจริงออกจากกัน แต่วิเคราะห์ในแง่ความจริงกับอำนาจ โดยเปิดโอกาสให้ฝ่ายที่ได้แย้งกันได้มีโอกาสได้พูดอย่างเสรีและยุติธรรม และด้วยความหวังว่าจะเกิดความเข้าใจซึ่งกันและกัน โดยนักวิเคราะห์นโยบายทำตัวเป็นกลางและไม่บิดเบือน ซึ่งเพิ่มบทบาทนักวิเคราะห์นโยบายให้ต้องรู้บริบทสังคมและเป็นนักไกล่เกลี่ยมากขึ้น

4.1.5 เกิดแนวทางการวิเคราะห์สังคมเครือข่ายหรือเครือข่ายนโยบาย แนวทางการวิเคราะห์นโยบายอีกอย่างหนึ่งที่สอดคล้องกับสังคมปัจจุบัน คือ การวิเคราะห์สังคมเครือข่ายหรือ เครือข่ายนโยบาย ซึ่งเป็นการหลอมรวมญาณวิทยาสมัยใหม่และประชาธิปไตยสมัยใหม่เข้าด้วยกัน แนวทางการวิเคราะห์สังคมเครือข่ายหรือเครือข่ายนโยบายจึงมีหลักอยู่ 3 ข้อ คือ 1) การวิเคราะห์นโยบายเป็นการแปลความ 2) การวิเคราะห์นโยบายต้องมุ่งไปที่ผลในทางปฏิบัติ (practice-oriented) และ 3) การวิเคราะห์นโยบายเป็นการถกแถลง

4.2 การประยุกต์ใช้ใหม่

การประยุกต์ใช้นโยบายศาสตร์แนวใหม่มีจำนวนมาก ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด ได้แก่ การประยุกต์ใช้การวิเคราะห์นโยบายแบบมีส่วนร่วมและถกแถลงในการวางแผนสิ่งแวดล้อม ซึ่งยึดหลักการวางแผนที่มีการสื่อสารระหว่างกัน (intercommunicative planning) ซึ่งเริ่มมาตั้งแต่ทศวรรษ 1980 หลักสำคัญของการวางแผนแนวใหม่นี้มี 10 ข้อ ได้แก่ (Healey, 2005, pp. 242-244)

1) การวางแผนเป็นกระบวนการโต้ตอบกันสองทางและเป็นการแปลความ (interactive and interpretive process) มุ่งตัดสินใจและกระทำตามขอบเขตของอำนาจหน้าที่และทรัพยากร แต่เน้นความเป็นไปได้ในโลกของความเป็นจริง มองเทคนิคการวิเคราะห์และการออกแบบเป็นวาทกรรม การวางแผนต้องมีการอภิปรายในประเด็นศีลธรรมและประสบการณ์ ซึ่งนำเสนอโดยการเล่าเรื่อง และแสดง ตัวอย่างจากประสบการณ์ ตัวอย่างที่เป็นแม่แบบ คือ การปรับปรุงคุณภาพของสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นการริเริ่มการวางแผนแนวใหม่ในอังกฤษ

2) ถือว่าแต่ละคนมีชุมชนวาทกรรม (discourse community) ต่างกัน หมายความว่าแต่ละคนมีระบบความหมาย ความรู้ วิธีหาเหตุและค่านิยมเป็นของตัวเอง ชุมชนดังกล่าวอาจอยู่ใกล้หรืออยู่ห่างกันมากก็ได้ แต่ต้องมีการสื่อสารที่เน้นการทำความเข้าใจเป้าหมายที่จะทำร่วมกัน และอาจมีบางส่วนที่ไม่อาจเข้าใจ เช่น อาจไม่เข้าใจว่าทำไมบางคนตอบปฏิเสธ แต่ก็ยอมรับว่าเขามีสิทธิที่จะทำเช่นนั้น

3) การวางแผนที่มีการสื่อสารระหว่างกัน (intercommunicative planning) เป็นการอภิปรายชุมชนวาทกรรมระหว่างกัน โดยเน้นการให้ความเคารพ ให้คุณค่า รับฟัง และแปลความเท่าที่จะทำได้ ตัวอย่างที่เป็นแม่แบบของการมีส่วนร่วมนี้ได้จากการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองท้องถิ่นในอังกฤษ

4) การวางแผนเป็นเรื่องการคิดโครงการใหม่ ซึ่งต้องคิดถึงอาณาบริเวณที่จะกำหนดโครงการ ความขัดแย้ง และการใกล้เคียง การวางแผนดังกล่าวต้องมีกระบวนการคิดทบทวนในตัวเอง

5) ในกระบวนการสื่อสารย่อมมีการโต้แย้ง ซึ่งอาจนำความรู้ ความเข้าใจ ความซาบซึ้ง ประสบการณ์และดุลพินิจทุกอย่างเข้ามาแสดง การโต้แย้งจะจับประเด็นความเห็นที่หลากหลายและหาเหตุผลเพื่อนำเอาร่างที่แต่ละฝ่ายอ้างไปปฏิบัติ โดยไม่ละเลยความเห็นหนึ่งความเห็นใด แต่ปล่อยให้อภิปรายจนกระทั่งหมดประเด็น

6) การคิดทบทวนและวิพากษ์ต้องมีอยู่ในกระบวนการโต้แย้งตลอด โดยใช้เกณฑ์ 4 ข้อของฮาเบอร์มาส คือ (1) ความเข้าใจ (comprehensibility) (2) ความซื่อสัตย์ (integrity) (3) ความชอบธรรม (legitimacy) และ (4) ความจริง (truth) การวิพากษ์ต้องไม่ขึ้นนำความเห็นอื่น เช่น คิดว่าความคิดของเราถูก คนอื่นผิด แต่ต้องเป็นการสร้างสรรค์ เช่น เตือนให้ระวังว่าการเปรียบเทียบของเราอาจปิดกั้นความคิดของคนอื่น

7) การโต้ตอบกันต้องมีศีลธรรมอยู่ในตัว ทั้งน้ำเสียง การฟัง และการให้ความเคารพแก่ผู้มีผลประโยชน์ได้เสียในประเด็นนั้น ซึ่งไม่ใช่เรื่องง่าย แต่อาจทำได้โดยเน้นที่การอภิปรายทั้งทางด้านเนื้อหาและวิธีการ

8) ความรู้เรื่องการประนีประนอม ทำให้เราทราบว่าเมื่อคนและกลุ่มถูกกระตุ้นให้แสดงผลประโยชน์ของตนเองออกมาพร้อมกันแล้ว จุดยืนของเขาที่เคยยึดแต่เดิมจะเปลี่ยนไป การได้ตอบนี้ไม่ควรทำง่าย ๆ โดยการแลกเปลี่ยนหรือต่อรองผลประโยชน์ แต่เป็นการสร้างส่วนประกอบของผลประโยชน์ ด้วยวิธีการนิยามผลประโยชน์ใหม่ ซึ่งเกิดจากการเรียนรู้ร่วมกัน โดยผ่านทางความพยายามทำความเข้าใจร่วมกัน

9) การวางแผนที่มีการสื่อสารกัน ไม่เพียงเป็นนวัตกรรม แต่ยังเป็นศักยภาพที่จะเปลี่ยนแปลง เพราะเป็นการขจัดเงื่อนไขทางวัตถุและสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจใหม่ โดยวิธีวิพากษ์และลดมายาคติ (demystify) จากการเข้ามามีส่วนร่วมและทำความเข้าใจร่วมกันอย่างต่อเนื่อง ซึ่งช่วยลดอำนาจครอบงำและสร้างพื้นฐานการโต้แย้งเพื่อให้เกิดการวิเคราะห์และการรับรู้แนวใหม่

10) วัตถุประสงค์ของการวางแผนที่มีการสื่อสารระหว่างกัน คือ ช่วยให้การวางแผนเริ่มต้นและดำเนินไปตามวิถีทางที่จะทำให้เกิดความเข้าใจจากธรรมชาติ วิพากษ์ และสร้างความรู้ใหม่จากที่คนทุกคนได้นำเอามาอภิปราย

ในทางปฏิบัติ การวางแผนสิ่งแวดล้อมของประเทศต่าง ๆ ได้นำเอาหลักดังกล่าวไปปฏิบัติจำนวนมาก โดยเฉพาะในประเทศอังกฤษและยุโรปตะวันตก เช่น การออกแบบเมือง การวางแผนผังเมืองที่มุ่งแปลงโฉมเมืองใหม่ ซึ่งต่างจากอดีตที่เป็นงานของวิศวกรหรือสถาปนิกไม่กี่คน

4.3 บทบาทของนักวิเคราะห์นโยบายใหม่

บทบาทของนักวิเคราะห์นโยบายใหม่มี 2 อย่างใหญ่ ๆ คือ 1) ลดการครอบงำ เป็นคนกลางและผู้อำนวยความสะดวกหรือคอยไกล่เกลี่ย และ 2) ออกไปสู่ชุมชนมากขึ้น

สำหรับการเป็นกลางนั้น นักวิเคราะห์นโยบายต้องไม่บิดเบือน ดังหลักที่ฟิชเชอร์และฟอเรสเตอร์ (Fischer and Forester, 2005, p. 1) เขียนไว้ว่า

“การโต้เถียงที่เกี่ยวกับการวิเคราะห์นโยบายและการวางแผนในที่นี้ เป็นปัญหาทางด้านความจริงและอำนาจ หากวิธีเสนอความจริงของนักวิเคราะห์เป็นการเลือกบางอย่างมาเสนอ ก็แสดงให้เห็นว่าการเสนอนั้นเต็มไปด้วยความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจ การกำหนดระเบียบวาระ การนำเข้ามาสู่ระเบียบวาระ กีดกันออกจากระเบียบวาระ สนใจเฉพาะบางเรื่องและไม่สนใจบางเรื่อง แต่ถ้าเสนอการเสนอเป็นไปตามหลักเหตุและผล รับผิดชอบ ขอบธรรม และเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ รวมทั้งคำนึงถึงผลประโยชน์ ความต้องการ ค่านิยม ความชอบ และพันธะที่จะต้องปฏิบัติแล้ว ภาษาที่ใช้ในนโยบายวิเคราะห์ไม่เพียงแสดงให้เห็นภาพความจริง แต่ยังสร้างประเด็นที่พร้อมจะนำไปพิจารณาได้”

นอกจากนั้น นักวิเคราะห์นโยบายยังต้องให้ข้อมูลและเป็นผู้อำนวยความสะดวก ตัวอย่างเช่น กลุ่มทำงานเพื่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Working Group) ในสหรัฐอเมริกา เมื่อปี ค.ศ. 2002 ที่ได้ผลักดันให้สภาต้องถกเถียงกันเรื่องเงินอุดหนุนที่ให้แก่เกษตรกร หากสาธารณะไม่สนใจเงินอุดหนุนก็อาจตกแก่เกษตรกรฐานะดี กลุ่มที่ทำงานเพื่อสังคมดังกล่าวจึงให้ข้อมูลว่า ครอบครัวเกษตรกรที่ได้รับเงินอุดหนุนมีใครบ้างและบรรจุลงในเว็บไซต์ www.ewg.org สมาชิกสภาสามารถดึงข้อมูลไปใช้อภิปรายได้

อีกตัวอย่างหนึ่ง คือ เมื่อปี ค.ศ. 2003 สภาพิจารณาว่าจะอนุมัติให้สร้างแหล่งทิ้งขยะจากพลังงานนิวเคลียร์บริเวณเขาเยคคา (Yucca mountain) หรือไม่ กลุ่มทำงานเพื่อสิ่งแวดล้อมก็ออกมาเคลื่อนไหวโดยให้ข้อมูลว่าอาจมีการขนส่งขยะนิวเคลียร์ผ่านมาตามเส้นทางนี้ อีกทั้งได้ทำแผนที่เส้นทางลงในเว็บไซต์เพื่อให้ประชาชนโต้ตอบและตัดสินใจว่าควรขนส่งขยะนิวเคลียร์มาที่ชุมชนของเขาหรือไม่ ในเว็บไซต์ดังกล่าวยังให้ข้อมูลการทิ้งขยะนิวเคลียร์ในรัฐต่าง ๆ รวมไปถึงข้อมูลอื่น เช่น วิธีขนส่งคนที่อาศัยรอบเส้นทางขนส่ง เว็บไซต์ดังกล่าวเป็นที่สนใจของสื่อมวลชนและมีการเขียนข้อความวิจารณ์มากมาย ข้อวิจารณ์สำคัญ คือ อ้างว่าข้อมูลในเว็บไซต์ทำให้คนเข้าใจผิด เพราะยังไม่มีกรอนุมัติให้ขนส่งขยะนิวเคลียร์ในเส้นทางใด ๆ เลย แผนที่ที่ลงไว้เป็นเพียงการคาดการณ์ อย่างไรก็ตาม การกระทำของกลุ่มดังกล่าวจะนำภัยหรือไม่ย่อมขึ้นอยู่กับมุมมองของแต่ละคน แต่ที่สำคัญกว่านั้น คือ การกระทำดังกล่าวมีผลให้เกิดอำนาจทางการเมือง โดยอาศัยเว็บไซต์ให้การศึกษาแก่ประชาชนและสร้างอำนาจต่อรอง (Kraft and Furlong, 2007, pp. 204-205)

บทบาทที่เด่นอย่างหนึ่งของนักวิเคราะห์นโยบายสมัยใหม่ คือ การสร้างเวทีสาธารณะ (public space or open forum) ตัวอย่างเช่น เมื่อปี ค.ศ. 1983 โทมัส เบร์เกอร์ (Thomas Berger) นักกฎหมายที่เป็นประธานคณะกรรมการตรวจสอบปัญหาจากการที่ร่างกฎหมายตั้งถิ่นฐานของชาวพื้นเมืองอินูอิท (Inuit) ไม่ผ่านสภาแคนาดา เบร์เกอร์และคณะออกเดินทางไปทั่วถิ่นชนบทในอลาสกา ทั้งที่การเดินทางเป็นไปอย่างยากลำบาก เพื่อรับฟังปัญหาและให้คนพื้นเมืองมีส่วนร่วมให้ข้อมูล ปรากฏว่าชาวพื้นเมือง 1,450 คนจากทั้งหมดประมาณ 60,000 คน ขอโอกาสพูด ส่วนเบร์เกอร์และคณะนอกจากจะฟังแล้วยังให้ข้อมูลและแจกเอกสารที่ให้ความรู้เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาพิจารณาแต่ละครั้งด้วย ในที่สุดเบร์เกอร์และคณะก็สามารถสร้างพื้นที่สาธารณะให้แก่ชนพื้นเมืองเพื่อให้เขามีโอกาสร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็น จัดว่าเป็นพื้นที่ที่อยู่นอกสถาบันของรัฐบาล รัฐหรือรัฐบาลไม่ได้ให้เงินอุดหนุนหรืออนุมัติให้คณะกรรมการดำเนินการ แต่ก็ได้รับความสนับสนุนจากสมาคม องค์กร และมูลนิธิต่าง ๆ ของภาคประชาชน

ส่วนในรายละเอียดนักวิเคราะห์นโยบายสามารถทำประโยชน์ให้กับพื้นที่สาธารณะได้หลายประการ คือ

1) ใช้ความชำนาญทางเทคนิคช่วยวิเคราะห์นโยบาย แต่ไม่ต้องตัดสินใจปล่อยให้การตัดสินใจเป็นของชุมชน ดังที่ ดาห์ล (Dahl) ยกตัวอย่างว่า นักวิเคราะห์เป็นเพียงผู้ให้ข้อมูลว่าเทคนิคการผลิตนิวเคลียร์แต่ละด้านเป็นอย่างไร ส่วนการตัดสินใจผลิตหรือไม่ เป็นของชุมชน เพราะเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องทั้งทางเทคนิคและศีลธรรม

2) นักวิเคราะห์นโยบายอาจมีกรอบการวิเคราะห์ที่จะช่วยให้ผู้มีส่วนร่วมมองกว้างขึ้น เช่น กรณีของเบอร์เกอร์ กรอบการวิเคราะห์ของเขา ได้แก่ ทรัพยากรทางเศรษฐกิจ ภาวะนิเวศกฎหมายรัฐธรรมนูญ และวัฒนธรรม กรอบวิเคราะห์อาจมีมิติทั้งเชิงปัจเจกและเชิงปทัสสถาน ซึ่งนักวิเคราะห์นโยบายต้องไม่นำเสนอมิติเชิงปทัสสถาน เพราะจะทำให้ผู้ฟังไม่กล้าโต้แย้ง

3) เมื่อกลุ่มชุมชนมีข้อสรุป นักวิเคราะห์อาจทำตัวเหมือนผู้ฟังคนอื่น คือ วิจารณ์วาทกรรมเพื่อท้าทายแนวคิดที่เป็นอยู่ อาจเปิดโปงการบิดเบือนความคิดเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มอำนาจ เช่น บรรษัทขนาดใหญ่ หรือเน้นให้เห็นถึงความจำเป็นหรืออันตรายบางอย่างที่ชุมชนไม่ทราบ เช่น ความเป็นไปได้ที่จะนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมเข้ามาใช้ในการพัฒนา หรือชี้ให้เห็นถึงการครอบงำชีวิตส่วนตัวของระบบราชการ

4) การวิเคราะห์นโยบายแบบมีส่วนร่วมนั้น นักวิเคราะห์นโยบายอาจมีบทบาทในการสอน เพราะที่จริงนั้นนักวิเคราะห์นโยบายต้องขยายความรู้ของชุมชนออกไปสู่โลกกว้างด้วยการจำกัดบทบาทของผู้เชี่ยวชาญขัดกับหลักวาทกรรมประชาธิปไตยที่ถือว่าการสื่อสารเป็นสิ่งที่แสดงออกได้อย่างเสรี ฉะนั้น นักวิเคราะห์นโยบายจึงต้องมีบทบาทเป็นผู้จุดประกายให้กับการพัฒนาประชาธิปไตย

อย่างไรก็ตาม ต้องระวังการครอบงำชาวบ้าน แม้นักวิเคราะห์นโยบายอ้างว่าไม่ได้ตั้งใจก็ตาม ฉะนั้น จึงเป็นเหตุผลว่าทำไมนโยบายศาสตร์ของประชาธิปไตยควรหลีกเลี่ยงการพัฒนาความเป็นวิชาชีพ (professionalization) เนื่องจากเป็นข้ออ้างของการครอบงำวิธีหนึ่ง แม้ลาสเวลล์ทางแก่วิธีว่าให้นักวิชาชีพคำนึงถึงความเป็นประชาธิปไตย แต่การปฏิบัติจริงก็มักทำไม่ได้ วิธีแก้ที่เป็นไปได้ คือ ให้นักวิชาชีพแสดงความเป็นตัวตนออกมาให้น้อยที่สุด โดยคำนึงว่าเป้าหมายจริง ๆ อยู่อยู่ที่การให้ชุมชนมีกิจกรรมทางการเมืองเพื่อแก้ปัญหาของตนเอง กรณีที่กล่าวนี้ไม่ได้หมายความว่านักวิเคราะห์นโยบายจะพัฒนาไปสู่ความเป็นวิชาชีพไม่ได้ ตรงกันข้ามการวิเคราะห์นโยบายแบบมีส่วนร่วมสามารถพัฒนาไปสู่ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านได้ และยังเป็นสิ่งที่สังคมสมัยใหม่ต้องการ เช่น การกระตุ้นให้คนเกิดการประนีประนอม ประองตตามแนวทางสันติวิธี เป็นต้น เพียงแต่ขณะที่เจรจาตกลงกันนั้น นักวิชาชีพต้องลดการแสดงออกถึงความเชี่ยวชาญของตนเพื่อลดการครอบงำ และมุ่งให้การศึกษาแก่ชุมชน และให้ชุมชนแก้ปัญหาได้ด้วยตัวเอง (Kraft and Furlong, 2007, pp. 126-132)

V. ผลกระทบของนโยบายศาสตร์แนวใหม่ต่อประเทศไทย

การพัฒนานโยบายศาสตร์แนวใหม่ในบริบทสากลมีผลกระทบต่อประเทศไทย ดังสังเกตได้จากการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน ซึ่งคาดว่าจะเป็นโยบายที่ต่อเนื่องไปอีกหลายปี สำหรับประเด็นที่สำคัญอาจสรุปได้ดังต่อไปนี้

1) ศึกษาประชาธิปไตยแบบถกแถลงและวิเคราะห์นโยบายแบบมีส่วนร่วมมากขึ้น ดังเห็นได้จากบทความและผลงานเกี่ยวกับประชาธิปไตยแบบถกแถลงและการวิเคราะห์นโยบายแบบมีส่วนร่วม โดยเฉพาะในแผนพัฒนาการเมือง ซึ่งเป็นผลงานของนักรัฐศาสตร์ชั้นนำของประเทศไทย (คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งสภาพัฒนาการเมืองและยกร่างแผนแม่บทพัฒนาการเมือง, 2550) ในยุทธศาสตร์ที่สอง ระบุไว้ว่าให้มี 1) การเสริมสร้างความรู้การเมืองแก่พลเมือง (civic education) 2) การเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (deliberative deliberative democracy) และ 3) การเสริมสร้างประชาธิปไตยทางตรง (direct democracy) ซึ่งแผนพัฒนาการเมืองเหล่านี้จะมีผลต่อการปฏิบัติได้ก็ต่อเมื่อมีการกำหนดนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื้อหาของแผนเหล่านี้จึงเป็นเรื่องนโยบายสาธารณะโดยแท้

2) ศึกษาเรื่องท้องถิ่นมากขึ้น แนวโน้มของนโยบายสาธารณะไทยในปัจจุบันหันไปศึกษาเรื่องท้องถิ่นมากขึ้น แม้ว่าในอดีตการศึกษาท้องถิ่นได้รับอิทธิพลจากแนวกฎหมาย (legal approach) แต่ปัจจุบันเริ่มก็มีหลายส่วนที่ฝึกแนวออกมาและมีทิศทางที่ก้าวหน้ามากขึ้น โดยเฉพาะหัวข้อการศึกษาเปรียบเทียบการปกครองท้องถิ่น การศึกษาการเมืองท้องถิ่น ผลกระทบด้านลบของการกระจายอำนาจที่ทำให้เกิดเครือข่ายผู้มีอิทธิพลแผนใหม่ การบริหารแบบมีส่วนร่วม การทำให้คนท้องถิ่นมีอำนาจเป็นของตนเอง การจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น การศึกษาท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันเริ่มแยกออกจากแนวกฎหมายอย่างเห็นได้ชัด เริ่มมีทฤษฎีเป็นของตัวเองและเข้าสู่วรรณกรรมสากลมากขึ้น โดยเฉพาะทฤษฎีการกระจายอำนาจและการเป็นหุ้นส่วนกันระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่น ซึ่งในอนาคตเมื่อมีการศึกษาเชิงเปรียบเทียบมากขึ้นก็จะพัฒนาและยกระดับไปสู่ทฤษฎีสากลยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม เนื้อหาของท้องถิ่นเหล่านี้เป็นเนื้อหาที่ทับซ้อนกับนโยบายศาสตร์แนวใหม่ (ดูตัวอย่างงานท้องถิ่นในปัจจุบันได้ในบทความฉบับสมบูรณ์ นำเสนอในการประชุมรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 8 (พ.ศ.2550) แหล่งที่มา: <http://www.polsci.tu.ac.th/polsci2550>)

3) สนใจชุมชนและเกิดแนวคิดของนโยบายที่อาศัยฐานชุมชนมากขึ้น ชุมชนเป็นเรื่องของความรักและความผูกพันที่มีต่อชุมชน ซึ่งเป็นทุนทางสังคมทางด้านเครือข่าย ปทัสถานและความไว้วางใจกัน การพัฒนาชุมชนจึงเป็นหัวใจของการพัฒนา เพราะเป็นการสร้างทุนมนุษย์และทุนสังคมในระยะยาวอันเป็นพื้นฐานของการพัฒนาทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม และเป็นช่องทางของการแก้ปัญหาความยากจนและการพัฒนาการเมืองอย่างยั่งยืน แต่สภาพ

ปัจจุบันความเป็นชุมชนของไทยถูกรบกวนจากปัญหาการซื้อเสียง การบริโภคน การตลาดและการแข่งขันกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การปกครองท้องถิ่นถูกรวบงำจากส่วนกลาง และถูกนำไปใช้เป็นจักรกลทางการเมือง (political machine) อีกประเด็นหนึ่ง คือ การแก้ปัญหาต่าง ๆ ทางนโยบาย หากไม่มีชุมชนเป็นฐานก็ยากที่จะประสบความสำเร็จ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาอาชญากรรม ยาเสพติด ความยากจน สุขภาพ หรือปัญหาอื่น ๆ แนวคิดในการกำหนดนโยบายโดยอาศัยฐานชุมชนจึงเกิดขึ้นมาก เพราะเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้นโยบายประสบความสำเร็จ (ดูเพิ่มเติมใน เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2550a, 2550b)

4) สนใจเรื่องทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ประเด็นเรื่องทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาใกล้ตัวที่คนมองเห็นง่าย และมีผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสีย นับเป็นเรื่องแรก ๆ ในโลกที่เปิดโอกาสให้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย เสนอความคิดเห็น และผลักดันนโยบาย รวมถึงการตรวจสอบการนำนโยบายไปปฏิบัติ อิทธิพลของกระแสสากลทำให้รัฐบาลต้องกระจายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปยังท้องถิ่น เช่น กรณีของการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เป็นต้น (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2550) ประเด็นทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมนี้กำลังเป็นประเด็นนโยบายสาธารณะที่แหลมคมของประเทศไทยเพราะมีการเมืองในนโยบายและผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสียจำนวนมากเข้ามาเกี่ยวข้อง ตัวอย่างเช่น กรณีของการจัดการน้ำ ซึ่งกำลังเริ่มเป็นปัญหาในประเทศไทย

5) สนใจการใกล้เกลี่ยและสันตวิธีมากขึ้น เช่น การจัดการศึกษาและอบรมของสถาบันพระปกเกล้าในหลักสูตรที่เกี่ยวข้องกับการใกล้เกลี่ยและสันตวิธีศึกษา หรืองานใกล้เกลี่ยของศาลและกระทรวงยุติธรรม ซึ่งที่จริงคุณสมบัติ การคัดเลือก และการฝึกอบรมนักใกล้เกลี่ยนั้นมีพื้นฐานมาจากแนวคิดเชิงวิพากษ์ที่เน้นคนกลางที่เป็นคนธรรมดาที่เขาคุ้นเคย และเน้นการเจรจา ทำความเข้าใจซึ่งกันและกัน

6) สนใจศึกษาสังคมเครือข่ายและเครือข่ายนโยบายมากขึ้น เช่น เครือข่ายองค์กรพัฒนาชุมชน เครือข่ายองค์กรพัฒนาภาคเอกชน เครือข่ายนโยบายตามประเด็น เช่น ผู้ประสบภัยสึนามิ นโยบายป่าไม้ สุขภาพ สิ่งแวดล้อม ปัญหาความขัดแย้งระหว่างเครือข่ายกับรัฐบาล หรือการได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐบาล (ดูเพิ่มเติมใน ประภาส ปิ่นตบแต่ง, ม.ป.ป.)

VI. ทิศทางใหม่ในการศึกษานโยบายสาธารณะในประเทศไทย

การศึกษานโยบายสาธารณะในประเทศไทยส่วนใหญ่ยังเป็นแนวดั้งเดิมตามกระแสหลัก ซึ่งมีลักษณะเด่นอยู่ 2 ประการ คือ 1) ใช้กรอบแนวคิดกระบวนการนโยบาย (policy process) และ 2) เน้นการวิเคราะห์นโยบาย (policy analysis) โดยใช้หลักเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งแนวทางนี้ถูกวิพากษ์เป็นอย่างมาก ถึงแม้ยังเป็นพื้นฐานของการศึกษานโยบายสาธารณะอยู่ในปัจจุบันก็ตาม

แต่ทั้งนี้ก็ควรพัฒนาความรู้ใหม่ ๆ ผสมผสานเข้าไป ในทฤษฎีของผู้เขียนเห็นว่าความรู้ที่สังคมไทยยังต้องพัฒนา ได้แก่

1) องค์ความรู้ของการวิพากษ์ในการศึกษานโยบายสาธารณะ คณะและมหาวิทยาลัยที่มีการเรียนการสอนนโยบายสาธารณะควรจัดการเรียนการสอนเกี่ยวกับทฤษฎีวิพากษ์ (critical theory) และสำนักคิดอื่น ๆ ที่นอกเหนือไปจากสำนักเหตุผลตามกระแสหลัก โดยเฉพาะสำนักพิสูจน์หลักฐาน ตามแนวทางการโต้แย้ง และสำนักทฤษฎีวิพากษ์ มุ่งองค์ความรู้และระเบียบวิธีที่พัฒนาไปไกลมาก รวมทั้งมีการนำไปใช้ศึกษาทั้งด้านการวิเคราะห์นโยบาย (ดูใน Fischer and Forester, 2005; Schon and Rein, 1994; Roe, 2006) และการประเมินผลนโยบายสาธารณะ (ดูใน Fischer, 2006)

2) การเมืองและรัฐ อันที่จริงนโยบายสาธารณะเกี่ยวข้องกับการเมืองเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการกำหนดนโยบายในประเทศไทยนั้นเกิดจากแรงผลักดันทางการเมืองเป็นหลัก ดังเช่นนโยบายสาธารณะที่เกิดในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งสำนักคิดแนววิพากษ์ในนโยบายสาธารณะ ได้แก่ สำนักสังคมนิยมทางการเมืองเชื่อว่าการเมืองเป็นเนื้อหาหลักของนโยบายสาธารณะมากกว่าเหตุผล การนำนโยบายไปปฏิบัติในความเป็นจริงก็ล้วนแต่เป็นเรื่องการเมือง แต่การวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติส่วนใหญ่ในประเทศไทยยังอยู่ใต้กรอบปฏิธานนิยม มุ่งใช้แนวคิดประเมินผลนโยบาย หรือไม่เช่นนั้นก็ใช้เพียงกรอบแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่าง (bottom-up approach) เป็นแนวทางในการวิเคราะห์ (เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, 2551) ด้วยเหตุนี้ น่าจะนำกรอบการวิเคราะห์ทางการเมืองและรัฐกลับคืนมาสู่การศึกษานโยบายสาธารณะของไทย แม้ขณะนี้จะมีการใช้กรอบการเมืองวิเคราะห์นโยบายสาธารณะอยู่บ้างแล้ว แต่ก็ยังไม่ใช้งานเชิงนโยบายโดยตรง เช่น กรณีของการเมืองของการแย่งชิงน้ำในจังหวัดระยอง หรืองานประเภทเจ้าพ่อสมัยใหม่ที่สร้างเครือข่ายอำนาจทางการเมือง เป็นต้น (ดูใน ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2551 และเวียงรัฐ เนติโพธิ์, 2551)

2) ปรัชญาการเมืองของนโยบายสาธารณะ ความรู้ชุดหนึ่งที่หายไปจากนโยบายสาธารณะของไทย คือ ปรัชญาการเมือง ซึ่งอันที่จริงปรัชญาการเมืองเป็นพื้นฐานของการคิด การถกเถียง และการผลักดันนโยบายสาธารณะ เช่น ปรัชญาของฮายเอ็ก (Hayek) เป็นพื้นฐานของเสรีนิยมสมัยใหม่ หรือปรัชญาของรอว์ (Rawls) เป็นพื้นฐานของการจัดสวัสดิการสังคม หรือปรัชญาของเบนธัม (Bentham) และมิลล์ (Mill) เป็นพื้นฐานของนโยบายประชานิยมหรือประชานิยมแนวใหม่ (populism or neo-populism) หรือปรัชญาชุมชนนิยม (communitarianism) ของเอ็ดซีโอนี (Etzioni) สนับสนุนแนวคิดชุมชนและนโยบายที่มีฐานจากชุมชน ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่ามีส่วนใกล้เคียงกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของไทยไม่น้อย (ดูใน Parsons, 1995, pp. 41-54) การศึกษานโยบายสาธารณะในปัจจุบันของไทยจึงมีจุดอ่อนเป็นอย่างมาก เพราะขาดความเข้าใจพื้นฐานทางปรัชญาที่อยู่เบื้องหลังนโยบาย

3) เครือข่ายนโยบายงานการศึกษาเครือข่ายนโยบายของไทยมีน้อยมาก ส่วนใหญ่เป็นงานการศึกษาของนักวิชาการบางคนและจำกัดอยู่กับการเคลื่อนไหวทางการเมือง จึงถูกมองในแง่ลบทั้งที่ในบริบทสากลสังคมเครือข่ายเป็นคุณสมบัติที่สำคัญที่สุดของการปกครองแนวใหม่ ทั้งยังสอดคล้องกับการมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจที่เป็นกระแสที่มีอิทธิพลมากที่สุดในประเทศไทยในปัจจุบัน เช่น งานที่ศึกษาถึงขบวนการเคลื่อนไหวของสมัชชาคนจน ขบวนการต่อสู้เพื่อปฏิรูปสื่อ กลุ่มคุ้มครองผู้บริโภค การต่อต้านการแปรรูป การต่อต้านมหาวิทยาลัยออกนอกระบบ เป็นต้น

4) การศึกษาเชิงพลวัตและนโยบายในระยะยาว เช่น การเปลี่ยนแปลงนโยบาย การเรียนรู้ นโยบาย พลวัตนโยบายและระบอบนโยบาย สถานะของความรู้ในทางสากลในปัจจุบันยอมรับกันว่าการศึกษาตามแนวกระบวนการนโยบายที่แบ่งออกเป็นขั้นตอนต่าง ๆ ไม่สมจริง เพราะกระบวนการนโยบายในความจริงซับซ้อนและเคลื่อนไหว ทั้งมีความขัดแย้ง การต่อรอง และต่อสู้เพื่อแย่งชิงผลประโยชน์ในนโยบายเป็นอย่างมาก ดังนั้น การศึกษานโยบายสาธารณะแนวใหม่จึงพยายามเสนอกรอบการวิเคราะห์ มีการทดสอบเชิงประจักษ์และพยายามสร้างทฤษฎีทั่วไป รวมทั้งพัฒนาแนวคิดในการศึกษาพลวัตนโยบายใหม่ ๆ ออกมา (ดูใน Sabatier, 2007; และ Baumgartner and Jones, 2002) สำหรับประเทศไทยก็น่าสนใจเช่นกัน เพราะนโยบายที่ดำเนินมาอาจประสบกับปัญหาทั้งระดับอุปกรณ์ บริบท และปรัชญา เช่น กรณีนโยบายประชานิยมต่าง ๆ อาจต้องหยุดเพื่อตอบคำถามว่าจะยุตินโยบาย สืบต่อนโยบาย หรือธำรงรักษานโยบาย อย่างไร หรือจะมีวิธีการใดที่จะหยุดอำนาจการครอบงำของนโยบายเหล่านั้นได้

5) การศึกษานโยบายสาธารณะเชิงเปรียบเทียบ ซึ่งเป็นวิธีการสำคัญที่จะเชื่อมโยงความรู้สากลเข้าไปสู่ประเทศไทย และพัฒนาองค์ความรู้เป็นของตนเอง ปัจจุบันประเทศไทยยังขาดการศึกษาเปรียบเทียบ และการวิจัยเปรียบเทียบอยู่มาก โดยเฉพาะการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาในสาขารัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ การจัดการภาครัฐ หรือนโยบายสาธารณะ แทบจะไม่มีที่ได้จัดการเรียนการสอนนโยบายสาธารณะเปรียบเทียบ หรือส่งเสริมให้มีการวิจัยในเชิงเปรียบเทียบ

6) การศึกษาพื้นที่นโยบาย (policy area) ซึ่งเป็นรายละเอียดของนโยบายแต่ละประเภท โดยเฉพาะประเทศไทยเผชิญกับปัญหาใหญ่ ๆ เช่น ความยากจน ความแตกแยกในภูมิภาค ยาเสพติด โรคภัยไข้เจ็บ ภัยพิบัติ สิ่งแวดล้อม การใช้ทรัพยากรและพลังงาน และการว่างงาน ขณะที่เร่งปฏิรูปในด้านต่าง ๆ เช่น การปฏิรูประบบราชการ การบริหารภาครัฐ การศึกษา กระทำไปโดยไม่มียุทธศาสตร์เชิงนโยบายรองรับ แนวโน้มในอนาคตจึงยังเกิดปัญหาและยังแก้ไขปัญหายากขึ้นทุกขณะ เช่น กรณีของผู้สูงอายุซึ่งจะยิ่งเป็นปัญหามากในอนาคต หรือกรณีการแก้ปัญหาต่าง ๆ ซึ่งกลับก่อให้เกิดปัญหาใหม่ตามมาอย่างมากมาย เช่น การแก้ปัญหาความยากจน พลังงาน สิ่งแวดล้อม หรือแม้แต่กรณีปัญหาความมั่นคงของประเทศ และการพัฒนาการเมือง

VII. บทสรุป

นโยบายศาสตร์เชิงวิพากษ์มีแก่นความคิดอยู่ 2 เรื่อง คือ ยึดหลักเหตุผลเชิงสื่อสาร (communicative rationality) และความเป็นอัตวิสัยระหว่างกัน (intersubjectivity) หรือ การเข้าใจซึ่งกันและกัน ตรงกันข้ามกับการศึกษานโยบายสาธารณะกระแสหลักที่ยึดเหตุผลเชิงอุปกรณ์ (instrumental rationality) และความเป็นภววิสัย (objectivity) ซึ่งโดยเนื้อแท้แล้ว นโยบายถูกตัดสินโดยผู้เชี่ยวชาญ

นักวิชาการสมัยใหม่ที่สนใจศึกษานโยบายสาธารณะ เช่น ดรายเช็ก (Dryzek) เดอเลออน (deLeon) และฟิชเชอร์ (Fischer) ได้นำหลักนโยบายศาสตร์เชิงวิพากษ์มาวิพากษ์การศึกษา นโยบายสาธารณะกระแสหลัก และได้เสนอข้อเสนองานใหม่ ๆ ในการศึกษาโยบายสาธารณะในปัจจุบัน อาจสรุปได้ว่ามีข้อเสนอใหม่ ๆ 3 ด้าน คือ 1) ด้านญาณวิทยา เสนอให้ใช้แนวทางการศึกษาหลังปฏิฐานนิยม โดยเฉพาะการวิจัยแบบแปลความ 2) ด้านสำนักคิด เกิดสำนักคิดใหม่ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดแนวทางใหม่ ๆ โดยเฉพาะสำนักพิสูจน์หลักฐาน ซึ่งได้เสนอแนวทางการโต้แย้ง (argumentative turn) และสำนักทฤษฎีวิพากษ์ที่เสนอการวิเคราะห์นโยบายแบบมีส่วนร่วมและการถกเถียง และ 3) ด้านประชาธิปไตย ซึ่งน่าจะเป็นจุดที่บรรจบกันของสำนักพิสูจน์หลักฐานและสำนักทฤษฎีวิพากษ์ เพราะเกิดการวิเคราะห์นโยบายแบบถกเถียงหรือแบบมีส่วนร่วมหรือแนวทางการโต้แย้ง ซึ่งทั้งหมดนี้ ดูเหมือนจะไปด้วยกันและสอดคล้องกับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

ผลกระทบของนโยบายศาสตร์แนวใหม่นี้ดังกล่าวก่อให้เกิดองค์ความรู้ใหม่ซึ่งมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโลก โดยเฉพาะการปกครองแนวใหม่ที่เรียกว่า “governance” ซึ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบาย และสอดคล้องกับการวิเคราะห์นโยบายแบบถกเถียงหรือแนวทางการโต้แย้ง นอกจากนั้น ยังมีผลตามมา กล่าวคือ เกิดการนำองค์ความรู้ใหม่ ๆ นี้ไปสร้างหลักการใหม่ เช่น การวางแผนสิ่งแวดล้อม และกระบวนการวิเคราะห์นโยบายของชุมชน ประการสุดท้ายคือ บทบาทของนักวิเคราะห์นโยบายที่เปลี่ยนจากผู้เชี่ยวชาญไปเป็นคนกลาง ผู้อำนวยการความสะดว ผู้ไกล่เกลี่ย และสร้างเวทีสาธารณะ

นโยบายศาสตร์แนวใหม่มีผลต่อประเทศไทย เพราะประเทศไทยอยู่ภายใต้บริบทเดียวกับนโยบายศาสตร์แนวใหม่ อันได้แก่ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจ อีกทั้งน่าจะได้รับอิทธิพลของความคิดเชิงวิพากษ์และญาณวิทยาหลังปฏิฐานนิยมมาด้วย ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยที่สังเกตเห็นได้ชัดในปัจจุบันและมีแนวโน้มต่อเนื่องไปยังอนาคต คือ 1) ศึกษาประชาธิปไตยแบบถกเถียงและการวิเคราะห์นโยบายแบบมีส่วนร่วมมีมากขึ้น 2) ศึกษาเรื่องท้องถิ่นมากขึ้น 3) สนใจชุมชนและเกิดแนวคิดของนโยบายที่อาศัยฐานชุมชนมากขึ้น 4) สนใจเรื่องทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น 5) สนใจการไกล่เกลี่ยและสันติวิธีมากขึ้น และ 6) สนใจสังคม

เครือข่ายและเครือข่ายนโยบายมากขึ้น

ผู้เขียนเห็นว่าการศึกษานโยบายสาธารณะในมหาวิทยาลัยของไทยในปัจจุบันยังตามภายนอกไม่ทัน ทั้งบริบทภายในประเทศและต่างประเทศ มหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ยังสอนเนื้อหา นโยบายสาธารณะตามแนวทางกระแสหลักอยู่ ซึ่งยังไม่เพียงพอ จึงควรที่จะได้ปรับปรุงหลักสูตร และการเรียนการสอน โดยนำแนวคิดใหม่ ๆ ที่ “รู้สึก” และ “สอดคล้องกับความจริง” มาใช้ ได้แก่ 1) องค์ความรู้ของการวิพากษ์ที่ศึกษานโยบายสาธารณะ 2) การเมืองและรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ 3) ปรัชญาการเมืองของนโยบายสาธารณะ 4) การศึกษาเชิงพลวัตและนโยบายในระยะยาว 5) การศึกษานโยบายสาธารณะเปรียบเทียบ และ 6) การศึกษาพื้นที่นโยบายเฉพาะแต่ละด้าน ทั้งนี้เพื่อเปิดช่องว่างขององค์ความรู้ในมหาวิทยาลัยกับภายนอก ขณะเดียวกัน ก็ควรเร่งศึกษาวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่ที่เชื่อมกับกระแสหลัก โดยเฉพาะการศึกษานโยบายสาธารณะเชิงเปรียบเทียบและพื้นที่นโยบายแต่ละด้าน เพราะประเทศไทยกำลังต้องการคำตอบเชิงเป็นอย่างมาก เป็นต้นว่า ปัจจุบันประเทศไทยจัดสวัสดิการสังคมอย่างไร และในอนาคตควรจะจัดอย่างไร หรือปัจจุบันการแก้ปัญหาความยากจน ยาเสพติด โรคเอดส์ หรือความรุนแรงในภาคใต้เป็นอย่างไร ในอนาคตควรเป็นอย่างไร หรือแม้แต่ปัจจุบันการปฏิรูปต่าง ๆ ที่เป็นแนวคิดที่ก้าวหน้าในทางปฏิบัติได้กระทำไปถึงไหน ได้ผลอย่างไร มีการเปลี่ยนแปลงอะไรเกิดขึ้นจริงบ้าง เป็นต้น

เอกสารอ้างอิง

- คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งสภาพัฒนาการเมืองและยกร่างแผนแม่บทพัฒนาการเมือง, สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. 2550. **แผนพัฒนาการเมือง**. นนทบุรี: บริษัทสหมิตรพรินต์ติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง.
- ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์. 2551. เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการแย่งชิงน้ำในท้องถิ่น: ความขัดแย้งทางสังคมอันเนื่องมาจากการเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรมในจังหวัดระยอง. แหล่งที่มา: <http://www.polsci.tu.ac.th/polsci2550> [20 มกราคม 2551].
- ประภาส ปิ่นตบแต่ง. ม.ป.ป. **การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะโดยภาคประชาสังคม**. กรุงเทพมหานคร: ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ. 2550a. แนวโน้มของการปะทะกันทางความคิดระหว่างชุมชนกับท้องถิ่นในประเทศไทย แหล่งที่มา: <http://www.polsci.tu.ac.th/polsci2550> [20 มกราคม 2551].
- เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ. 2550b. และแล้วสภาองค์กรชุมชนก็หายต่อม. **มติชนรายวัน**. (2 สิงหาคม 2550).
- เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ. 2551c. การวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติในประเทศไทย. บทความในการประชุมวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ระดับประเทศ ครั้งที่ 2 วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2551

- ณ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- เวียงรัฐ เนติโพธิ์. 2551. การกระจายอำนาจกับแบบแผนใหม่ของเครือข่ายอิทธิพล. แหล่งที่มา: <http://www.polsci.tu.ac.th/polsci2550> [20 มกราคม 2551].
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2550. **คู่มือการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552.** (เอกสารโรเนียวเย็บเล่ม).
- Baumgartner, Frank R. and Jones, Bryan D., eds. 2002. **Policy Dynamics.** Chicago: The University of Chicago Press.
- Bohman, James. 2004. Critical theory and democracy. in Rasmussen, David and Swindal, James, eds., **Critical Theory, Volume III : Subjectivity, Ethics and Politics.** London: Sage Publications.
- Brunner, R. D. 1991. The policy movement as a policy problem. **Policy Sciences.** 24, 1(February): 295-331.
- Callahan, Kathe. 2006. **Elements of Effective Governance, Measurement, Accountability and Participation.** Washington, D.C.: Taylor & Francis Group.
- Creswell, John W. 2003. **Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches,** 2nd ed. London: Sage Publications.
- deLeon, Peter and Overman, E. Sam. 1998. A history of the policy sciences. in Rabin, Jack, Hildreth, W. Bartley, and Miller, Gerald J. **Handbook of Public Administration,** 2nd ed. New York: Marcel Dekker.
- deLeon, Peter. 1997. **Democracy and the Policy Sciences.** New York: State University of New York Press.
- deLeon, Peter. 2006. The historical roots of the field. in Moran, Michael, Rein, Marin, and Goodin, Robert E., eds., **The Oxford Handbook of Public Policy.** Oxford: Oxford University Press.
- Dryzek, John S. 1990. **Discursive Democracy, Politics, Policy, and Political Science.** Cambridge: Cambridge University Press.
- Dryzek, John S. 2000. **Deliberative Democracy and Beyond.** Oxford: Oxford University Press.
- Dye, Thomas R. 1975. Policy analysis and political science: Some problems at the interface. in Nagel, Stuart S., ed. **Policy Studies and the Social Sciences.** Massachusetts: Lexington Books.

- Elster, Jon. Introduction. 1998. in Elster, Jon, ed. **Deliberative Democracy**. New York: Cambridge University Press.
- Fischer, Frank. 1990. **Politics, Values, and Public Policy: The Problem of Methodology**. Colorado: Westview Press.
- Fischer, Frank. 1998. Beyond empiricism: Policy inquiry in postpositivist perspective. **Policy Science Journal**. 26, 1(Spring, 1998): 129-146.
- Fischer, Frank. 2003. **Reframing Public Policy**. Oxford: Oxford University Press.
- Fischer, Frank. 2006. **Evaluating Public Policy**. Australia: Thomson and Wadsworth.
- Fischer, Frank and Forester, John. 2005. Introduction. in Fischer, Frank and Forester, John, eds. **The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning**, 3rd ed. London: Duke University Press.
- Golembiewski, Robert T. 1977. **Public Administration: As a Developing Discipline**. New York: Marcel Dekker.
- Hajer, Maarten A. 2005. Discourse coalitions and the institutionalization of practice: The case of acid rain in Great Britain. in Fischer, Frank and Forester, John, eds. **The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning**, 3rd ed. London: Duke University Press.
- Hajer, Maarten A., and Wagenaar, Hendrik, eds. 2003. **Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Healey, Patsy. 2005. Planning through debate: The communicative turn in planning theory. in Fischer, Frank and Forester, John, eds. **The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning**, 3rd ed. London: Duke University Press.
- <http://www.polsci.tu.ac.th/polsci2550> [20 มกราคม 2551].
- Kraft, Michael E. and Furlong, Scott R. 2007. **Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives**. Washington, D.C.: QC Press.
- Macedo, Stephen. et al. 2005. **Democracy at Risk**. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Morrow, Raymond A., and Brown, David D. 1994. **Critical Theory and Methodology**. California: Sage Publications.
- Parsons, Wayne. 1995. **Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis**. UK: Edward Elgar Publishing.

- Roe, Emery. 2006. **Narrative Policy Analysis: Theory and Practice**. London: Duke University Press.
- Sabatier, Paul A., ed. 2007. **The Theories of the Policy Process**, 2nd ed. Colorado: Westview Press.
- Schon, Donald A. and Rein, Martin. 1994. **Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies**. New York: Basic Books.
- Taylor, Marilyn. 2003. **Public Policy in the Community**. New York: Palgrave Macmillan.